

LE DROIT À L'ALIMENTATION

Le temps d'agir

Avancées et enseignements
tirés lors de la mise en application



LE
DROIT
À
L'ALIMENTATION



LE DROIT À L'ALIMENTATION

Le temps d'agir

Avancées et enseignements
tirés lors de la mise en application



ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

2012



Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

ISBN 978-92-5-206890-7

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande.

La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, y compris à des fins didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse copyright@fao.org ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.



Table des matières

Avant-propos	IV
Remerciements	VI
Sigles et abréviations	IX
Introduction	XIII

PREMIÈRE partie: LE DROIT À L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME: BRÈVE

INTRODUCTION	1
I. LE DROIT À L'ALIMENTATION	3
II. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DROIT À L'ALIMENTATION	6
III. LE DROIT À L'ALIMENTATION À LA FAO	8
IV. MISE EN APPLICATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	11
V. MAINTENANT, IL FAUT AGIR	14

DEUXIÈME partie: RAPPORT DU FORUM DE 2008 SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

I. INTRODUCTION	17
II. SYNTHÈSE DES SÉANCES DES PANELS	18
Thème 1. Voix fortes: sensibilisation et formation	19
Thème 2. Justice accessible: législation et imputabilité	24
Thème 3. Ciblage: information et évaluation	33
Thème 4. Impact durable: critères et contrôle	39
Thème 5. Action efficace: stratégie et coordination	45
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM ET MARCHE À SUIVRE	50

TROISIÈME partie: ÉTUDES DE CAS, À L'ÉCHELLE NATIONALE

I. INTRODUCTION	55
II. LE BRÉSIL – Un pionnier du droit à l'alimentation	57
III. LE GUATEMALA – Une page d'histoire en train de s'écrire	79
IV. L'INDE – Les campagnes juridiques en faveur du droit à l'alimentation	97
V. LE MOZAMBIQUE – Lutter contre la faim en s'appuyant sur les droits de l'homme	127
VI. L'OUGANDA – Unir ses forces pour le droit à l'alimentation	145
VII. CONCLUSIONS	166

ANNEX

I. DISCOURS D'OUVERTURE PRONONCÉS LORS DU FORUM SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION	171
1. Allocution inaugurale de M. Jim Butler, Directeur général adjoint de la FAO	171
2. Discours-cadre prononcé par M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation	174
3. Discours d'orientation du Forum, prononcé par Barbara Ekwall, Coordonnatrice de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation	179
II. RAPPORT FINAL DU RAPPORTEUR DU FORUM, MARC COHEN	182

Avant-propos

Les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » (Directives sur le droit à l'alimentation) ont été adoptées il y a près de six ans. Le consensus qui s'est dégagé à ce propos lors du Conseil de la FAO de 2004 marque une étape historique dans l'élaboration du droit à l'alimentation; ce consensus des Membres de la FAO, né de la vision commune d'un monde à l'abri de la faim, a été rendu possible en associant des instruments de promotion de la sécurité alimentaire à des outils de bonne gouvernance et de défense des droits de l'homme s'attaquant aux causes profondes de la faim.

Force est de constater que de très nombreuses personnes sont exposées constamment à la faim et à des crises alimentaires récurrentes. Ce droit à l'alimentation est donc un élément essentiel qui nous permet de faire face aux situations qui ont affecté en tout premier lieu les populations les plus vulnérables et les ont privées de l'accès aux aliments et des moyens voulus pour les acheter. Le moment est venu de combler le fossé qui existe entre la réalité inacceptable d'un nombre croissant de personnes souffrant de faim et la vision d'un monde à l'abri de la faim.

Une approche fondée sur le droit à l'alimentation et la bonne gouvernance peut apporter une contribution essentielle aux efforts tendant à combler ce fossé. Il faut toutefois préciser que le droit à l'alimentation ne se substitue pas aux efforts de développement en cours pour réduire la faim: il leur apporte plutôt une nouvelle dimension et vient compléter les méthodes traditionnelles de lutte contre l'insécurité alimentaire, en établissant un cadre juridique et en préconisant les notions de droits des individus et d'obligations des états. Il veille aussi à la mise en place de mécanismes de responsabilisation de tous les acteurs, qu'il s'agisse des individus, des pouvoirs publics, des organismes de développement ou d'autres parties prenantes. En se concentrant sur les plus vulnérables, le droit à l'alimentation fait en sorte que des mesures ciblées soient adoptées en faveur des populations affamées, sans discrimination. Il aide aussi à améliorer l'efficacité des mesures prises par les gouvernements et les donateurs, en donnant une impulsion aux concepts de transparence, de participation et d'imputabilité. Finalement, il donne les moyens voulus aux pauvres et fait ainsi en sorte que leur voix soit entendue, qu'ils participent aux prises de décision et qu'ils puissent revendiquer leurs droits.

Ces dernières années, la FAO a appuyé efficacement plusieurs initiatives menées au niveau national et a acquis une expérience considérable en matière de promotion du droit à l'alimentation dans le monde entier. Toutes les connaissances en la matière ont été rassemblées à l'occasion du Forum sur le droit à l'alimentation, tenu au siège de la FAO, à Rome, en octobre 2008. Plus de 400 représentants des États Membres de la FAO, des organisations de la société civile, des organisations internationales et du monde universitaire ont participé au Forum: ils ont mis en commun l'expérience pratique acquise et les enseignements tirés des activités pilotes, ont débattu les progrès et les réalisations obtenus à ce jour, ainsi que les difficultés rencontrées et ont identifié de nouveaux moyens de favoriser la concrétisation du droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme. Ces échanges ont créé une dynamique en faveur du renforcement des engagements concernant la promotion du droit à l'alimentation et des principes de bonne gouvernance, notamment au niveau national.



Des initiatives récentes sont venues consolider le droit à l'alimentation, à la fois en tant qu'objectif et comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous. Comme objectif, le droit à l'alimentation représente un cadre général de référence qui oriente les efforts déployés aux niveaux international, régional, national et local pour lutter contre l'insécurité alimentaire et ses causes structurelles profondes. En tant que moyen, le droit à l'alimentation applique aux processus décisionnels des principes relatifs aux droits de l'homme, créant ainsi des conditions plus propices à l'amélioration de l'efficience, de l'efficacité et des effets des politiques et des mesures opérationnelles adoptées pour parvenir à la sécurité alimentaire pour tous. Le droit à l'alimentation introduit un changement de perspective: les affamés cessent d'être un problème, pour devenir une partie de la solution et les acteurs de leur propre développement.

La publication « Le droit à l'alimentation: le temps d'agir » est le premier ouvrage qui fait la synthèse de l'expérience pratique acquise et des enseignements tirés lors de la mise en application du droit à l'alimentation au niveau national, de 2006 à 2009, à partir des Directives sur le droit à l'alimentation. Elle examine comment le droit à l'alimentation a été intégré dans la planification des politiques, la formulation des stratégies, la conception des programmes et les processus législatifs en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Elle met aussi en exergue les succès dignes de louanges et les problèmes à résoudre dans cinq pays qui ont pris des mesures concrètes pour intégrer le droit à l'alimentation: identification des personnes souffrant de faim, réalisation d'évaluations, élaboration de stratégies, adoption de lois, renforcement de la coordination et mise en place de mécanismes de contrôle et d'imputabilité.

Les pages qui suivent mettent en lumière les réalisations du droit à l'alimentation sur la période allant de 2006 à 2009, ainsi que les progrès accomplis en ce qui concerne ses aspects juridiques, politiques et institutionnels. De tels progrès préparent le terrain pour l'adoption universelle du droit à l'alimentation et des principes de bonne gouvernance, aux niveaux mondial et national, et pour l'orientation des travaux entrepris par des organismes multilatéraux chargés de l'alimentation et de l'agriculture, comme la FAO, pour lutter contre la faim et réaliser l'Objectif 1 du Millénaire.

Puissent les expériences, conclusions et recommandations de cette publication être une source d'inspiration pour de nouvelles initiatives et pour un engagement renforcé en faveur d'un droit de l'homme promis à un bel avenir.

Jacques Diouf

Directeur général

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Remerciements

Le présent volume condense quatre années de travail acharné de la FAO et de ses partenaires du monde entier pour aider les pays à formuler et mettre en œuvre des lois, des stratégies, des politiques et des programmes recommandés dans les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation), qui ont été approuvées par le Conseil de la FAO en 2004. Plusieurs initiatives d'application du droit à l'alimentation ont eu lieu, avec succès, au cours de cette période et une expérience considérable a été acquise en matière de promotion du droit à l'alimentation, dans le monde entier.

Nombreux sont ceux qui ont contribué à ce document, recueil des enseignements les plus précieux et des recommandations les plus utiles découlant de plusieurs années d'activité, selon les différentes expériences acquises lors de l'application des Directives dans les pays.

La FAO rend hommage, avec fierté, aux travaux novateurs entrepris par une équipe de fonctionnaires et de consultants très dévoués, dirigés par Barbara Ekwall: Mauricio Rosales, Margret Vidar, Andreas von Brandt, Frank Mischler, Isabella Rae, Julian Thomas, Maartin Immink, Cecilia Luna Lopez, Dubravka Bojic Bultrini, Lidija Knuth, Luisa Cruz, Rebecca Kik et Simona Smeraldi. Gabriele Zanolli, Daniela Verona et Tomaso Lezzi se sont chargés de la mise en page et de la présentation de nombreuses publications de qualité produites pendant cette période quadriennale, ainsi que de la présente publication. L'aide administrative et de secrétariat fournie avec efficacité et affabilité par Patricia Taylor, Federico Patimo, Tiziana Tarricone, Sonia Santangelo, et Sophia Mann a également permis d'obtenir une série de résultats excellents.

La FAO rend hommage aux contributions importantes de ses organisations sœurs et des partenaires institutionnels, ainsi que des acteurs œuvrant dans le domaine du droit à l'alimentation, qui lui ont fourni un appui technique tout au long de son important mandat. Elle tient aussi à remercier les nombreux départements de la FAO qui ont contribué à cet effort. Leurs contributions aux différentes publications sur le droit à l'alimentation et leur collaboration aux efforts déployés pour intégrer le droit à l'alimentation dans les travaux de la FAO ont joué un rôle fondamental.

La FAO salue les contributions importantes d'institutions comme FIAN International (Allemagne) et Prosalus (Espagne) et remercie les institutions suivantes pour leur collaboration fructueuse: le Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et la nutrition (SETSAN) (Mozambique); l'Organisation brésilienne Action pour la nutrition et les droits de l'homme (ABRANDH); le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Genève); ESCR-Asie (Philippines); la Commission ougandaise des droits de l'homme; l'International Budget Partnership de Washington, DC (États-Unis d'Amérique); l'Université de Manheim (Allemagne); le Collège universitaire d'Akershus (Norvège); et l'Université Makerere (Ouganda). La FAO remercie tout particulièrement le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter et son prédécesseur, Jean Ziegler.

Des résultats remarquables ont été obtenus lors de la mise en application des Directives, à l'appui d'une concrétisation progressive du droit à l'alimentation. Ceux-ci n'auraient pas été possibles sans l'appui de nos donateurs, notamment les pays suivants: Allemagne, Espagne, Norvège, Pays-Bas et Suisse.



La collecte d'informations décrivant les expériences concrètes des pays a connu un tournant important lors du Forum de 2008 sur le droit à l'alimentation, tenu à Rome. La FAO tient à remercier tous ceux qui y ont participé et notamment les membres des panels, les orateurs et les experts, à la fois pour leur présence et pour les très nombreux documents et témoignages fournis à cette occasion.

Les représentants des pays suivants ont partagé leur expérience:

Brésil – Rosilene Cristina Rocha, Ministère du développement social et de la lutte contre la faim; Albaneide Peixinho, Ministère de l'enseignement; et Elisabetta Recine, Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Guatemala – Lorena Pereira, Commission présidentielle des droits de l'homme; Luis Enrique Monterroso, Projet de la FAO sur le droit à l'alimentation.

Inde – Colin Gonsalves, Réseau juridique pour les droits de l'homme; Biraj Patnaik, Bureau des Commissaires de la Cour Suprême de l'Inde pour les droits de l'homme; et Aruna Sharma, Commission nationale des droits de l'homme.

Mozambique – Francisca Cabral, Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et à la nutrition (SETSAN); Aida Libombo, Ministère de la santé; et Ali Bachir Macassar, Ministère de la justice.

Ouganda – David O.O. Obong, Ministère de l'eau et de l'environnement; Aliro Omara, Commission ougandaise des droits de l'homme; et Gerald Tushabe, Réseau pour les droits de l'homme, Hurinet.

Philippines – Leila de Lima, Commission des droits de l'homme; Dolores B. de Quiros Castillo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté; Cecilia Florencio, Comité de liaison des ONG pour la sécurité alimentaire et le commerce équitable (PNLC).

La FAO tient à remercier tout particulièrement les personnes suivantes, qui ont animé les cinq panels du Forum: Marcos Arana-Cedeño, Institut national de nutrition (Mexique); Vincent Calderhead, Société d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse (Canada); Charlotte McClain-Nhlapo, Banque mondiale (États-Unis d'Amérique) (auparavant en poste à la Commission sud-africaine des droits de l'homme); Sandra Ratjen, FIAN International (Allemagne); et Michael Windfuhr, Bread for the World (Allemagne).

Les débats du Forum se sont révélés animés et fructueux, grâce aux membres ci-après des panels:

Wenche Barth Eide, Université d'Oslo (Norvège); Anne C. Bellows, Université de Hohenheim (Allemagne); Asbjorn Eide, Université d'Oslo (Norvège); Christophe Golay, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) (Suisse); Colin Gonsalves, Réseau juridique pour les droits de l'homme (Inde); Asako Hattori, Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme; Julio Cesar Guerrero Araya, Conseil national pour l'alimentation et la nutrition (CONAN) (Bolivie); Leila de Lima, Commission des droits de l'homme (Philippines); Aida Libombo, Ministère de la santé (Mozambique); Guido Lombardi, Commission présidentielle sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (Pérou); Duciran van Marsen Farena, Procureur fédéral (Brésil); Carlota Merchán, Prosalus (Espagne); Khalid S. Mohammed, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement (Zanzibar); Arne Oshaug, Université d'Akershus (Norvège); Lorena Pereira, Commission présidentielle des droits de l'homme (Guatemala); Dolores de Quiros Castillo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté (Philippines); Elisabetta Recine,

Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme (ABRANDH) (Brésil); Eibe Riedel, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Suisse); Myrna Romero Arana, Conseil national pour l'alimentation et la nutrition (CONAN) (Bolivie); A. Byaruhanga Rukoko, Université de Makerere (Ouganda); Carole Samdup, Droits et démocratie (Canada); Francisco Sarmiento, ActionAid International (Brésil); Flavio Valente, FIAN International (Allemagne); Martin Wolpold-Bosien, FIAN International (Allemagne); et Dora Zeledon, Assemblée nationale (Nicaragua).

Un mot de remerciement spécial va à Marc Cohen, Rapporteur du Forum, qui a établi un rapport approfondi de la réunion, joint à l'Annexe au présent document.

Les études de cas détaillées qui figurent dans la troisième partie du rapport montrent comment des pays sélectionnés ont inclus le droit à l'alimentation dans leurs procédures d'évaluation, d'élaboration des stratégies, d'établissement des lois et de coordination, conformément au « processus en sept phases » de la FAO. Ces études sont fondées sur les documents préparés pour le Forum. La FAO remercie les auteurs suivants pour ces études de cas: Elisabetta Recine et Frank Mischler pour le Brésil; Mauricio Rosales et Luis Enrique Monterosso pour le Guatemala; Aruna Sharma et Margret Vidar pour l'Inde; Lazaro dos Santos et Cecilia Luna Lopez pour le Mozambique; et Peter Rukundo pour l'Ouganda.

La publication « Le droit à l'alimentation – le temps d'agir » a été rédigée sous l'autorité générale de Barbara Ekwall, Coordinatrice de l'Équipe chargée du droit à l'alimentation, avec des contributions de Margret Vidar, Mauricio Rosales, Frank Mischler et Isabella Rae. Maartin Immink, Rebecca Kik et Sherry Ajemian ont mis ensemble les différentes contributions, en établissant les liens voulus pour assurer la cohérence et la structure du texte, qui a été mis en forme par Barbara Rae.



Sigles et abréviations

ABRANDH	Ação Brasileira para Nutrição e Direitos Humanos (Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme)
AIDS	Syndrome d'immunodéficience acquise
APL	Au-dessus du seuil de pauvreté (Above poverty level)
BPL	En deçà du seuil de pauvreté (Below poverty level)
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CICSAN	Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Centre d'information et de coordination sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Guatemala)
CIIDH	Centro Internacional de Investigación en Derechos Humanos (Centre international de recherche sur les droits de l'homme)
COMAN	Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición (Conseil municipal pour l'alimentation et la nutrition – Bolivie)
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Conseil national pour l'alimentation et la nutrition – Bolivie)
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Guatemala)
CONASSAN	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Commission nationale pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles)
CONSAN	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Mozambique)
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Brésil)
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Commission présidentielle de coordination des politiques de l'exécutif – Guatemala)
DEA	Disponibilité énergétique alimentaire
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle – Mozambique)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIAN	Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir
FIDA	Fonds international de développement agricole

GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo (Groupe d'institutions d'appui – Guatemala)
GIISAN	Grupo Inter-Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Groupe interinstitutionnel sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Guatemala)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Institut brésilien de géographie et de statistiques)
ICDS	Services intégrés pour le développement de l'enfance (Inde)
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social (Instance de consultation et de participation sociale – Guatemala)
INR	Roupies indiennes (Inde)
IPC	Indice des prix à la consommation
IPRFD	Projet international sur le droit à l'alimentation et le développement
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Loi organique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Brésil)
MAAIF	Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches (Ouganda)
MDS	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (Brésil)
MFPE	Ministère des finances, de la planification et du développement économique (Ouganda)
MOH	Ministère de la santé (Ouganda)
NHRC	Commission nationale des droits de l'homme (Inde)
NREGA	Loi nationale de garantie de l'emploi rural (Inde)
NU	Nations Unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Plan d'action pour la réduction de la pauvreté extrême – Mozambique)
PDI	Personnes déplacées dans leur propre pays
PDS	Système de distribution publique (Inde)



PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)
PIB	Produit intérieur brut
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PMA	Plan pour la modernisation de l'agriculture (Ouganda)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PROCADA	Proyecto de Promoción y Capacitación para la Implementación Progresiva del Derecho a la Alimentación en Guatemala (Projet de promotion et de formation pour la mise en œuvre progressive – Guatemala)
PUCL	Union populaire pour les libertés civiles, Rajasthan (Inde)
ROSA	Rede de Organizações para a Soberania Alimentar Réseau d'organisations pour la souveraineté alimentaire (Mozambique)
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional Secrétariat à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Guatemala)
SETSAN	Secretaria Técnica de Segurança Alimentar e Nutricional (Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et nutritionnelle – Mozambique)
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle – Guatemala)
SINASSAN	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Système national de souveraineté et de sécurité alimentaires et nutritionnelles)
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle – Brésil)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UBOS	Bureau ougandais de statistiques
UFNC	Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition
UFNSIP	Stratégie et plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition
UHRC	Commission ougandaise des droits de l'homme
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Introduction

Le droit à l'alimentation s'inscrit dans la vision d'un monde à l'abri de la faim, où chaque enfant, chaque femme et chaque homme peut se nourrir dans la dignité. Il s'agit là d'un droit de l'homme reconnu par la grande majorité des États. Même s'il existe un consensus sur cette vision, les États ont mis du temps à appliquer concrètement ce droit de l'homme. Pourtant, ce droit est loin d'être un slogan ou une théorie du développement purement académique: il exige des mesures concrètes et des solutions pratiques, couvre plusieurs domaines et fait intervenir les pouvoirs publics, ainsi que des acteurs clés comme les individus, les organisations non gouvernementales, le monde universitaire, les médias, les institutions œuvrant en faveur des droits de l'homme et le secteur privé.

Depuis l'adoption des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (Directives sur le droit à l'alimentation) par le Conseil de la FAO en 2004, un certain nombre de pays, associations, individus et organisations se sont attachés à mettre en pratique le droit à l'alimentation, dans le cadre d'activités de sensibilisation, d'élaboration de politiques, de contrôle, d'évaluation et de renforcement des institutions. Ces expériences et les enseignements qui en ont été tirés ont été présentés et examinés lors du Forum sur le droit à l'alimentation, tenu à la FAO du 1^{er} au 3 octobre 2008. Des études de cas concernant cinq pays différents ont été analysées plus en détail à cette occasion.

La publication « Le droit à l'alimentation – le temps d'agir » résume trois journées de débat et d'échange sur différentes questions ayant trait à la mise en application du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, y compris des débats plus détaillés sur cinq pays, qui ont eu lieu lors du Forum de la FAO sur le droit à l'alimentation. Elle s'efforce de mettre en commun des expériences réelles et pratiques de mise en œuvre d'une approche de lutte contre l'insécurité alimentaire, axée sur les droits de l'homme et notamment sur un droit de l'homme fondamental – le droit à l'alimentation – reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le mandat de la FAO et ses objectifs stratégiques soulignent clairement à quel point il importe de promouvoir le droit à l'alimentation en tant que stratégie de lutte contre la faim, au lieu de se contenter de fournir une assistance alimentaire et une aide au développement. La FAO, lorsqu'elle s'efforce d'appuyer la formulation de meilleures politiques et stratégies au niveau mondial, joue un rôle de premier plan dans la réalisation d'un programme d'action commun. Celui-ci vise à lutter contre la faim en créant des plateformes permettant la mise en commun de compétences techniques, de diverses options stratégiques et de résultats obtenus lors de la mise en œuvre des stratégies de sécurité alimentaire adoptées par les États Membres. Le Forum sur le droit à l'alimentation est l'une de ces plateformes.

La présente publication a été préparée pour diffuser les enseignements tirés des débats qui ont eu lieu au cours du Forum. Le thème général était le droit à l'alimentation en tant que stratégie s'appuyant sur les droits de l'homme et exécutée dans le cadre de programmes d'aide au développement. Cette stratégie lie donc le droit à l'alimentation à l'objectif général de sécurité alimentaire mondiale.



Les publics visés par la publication sont les spécialistes du développement, qui fournissent aux États Membres des conseils sur les politiques de sécurité alimentaire; les institutions des Nations Unies et les organismes non gouvernementaux de défense des droits de l'homme; les décideurs et les législateurs officiels des pays donateurs et des pays en développement; les organisations sans but lucratif qui fournissent une aide et une assistance alimentaire; et finalement toutes les parties prenantes qui participent à l'exécution de projets et de programmes au niveau national afin de lutter contre la faim. La publication veut démontrer que pour lutter contre la faim et l'insécurité alimentaire, il faut coordonner les initiatives nationales en faveur de la sécurité alimentaire et améliorer la cohérence des politiques. Elle souligne aussi qu'il convient de renforcer les institutions, mécanismes, partenaires et secteurs qui encouragent et appuient le droit à l'alimentation.

La publication « Le droit à l'alimentation – le temps d'agir » comprend trois parties. La première précise les concepts liés au droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, montre comment il peut renforcer les efforts de lutte contre la faim et décrit les mesures prises pour le mettre en pratique, ainsi que les activités réalisées par la FAO dans ce domaine. La seconde partie fait la synthèse des débats qui ont eu lieu lors du Forum sur le droit à l'alimentation. Elle rend compte des débats nourris, des résultats et des enseignements tirés des délibérations des panels chargés de la sensibilisation et de la formation, de la législation, du ciblage et de l'évaluation, du contrôle, de la stratégie et de la coordination, qui ont été complétés par des exemples de pratiques optimales appliquées dans différents pays. La troisième partie de la publication présente des études de cas concernant les enseignements tirés et la voie à suivre pour une concrétisation progressive du droit à l'alimentation au Brésil, au Guatemala, en Inde, au Mozambique et en Ouganda. L'Annexe de la publication reproduit intégralement les discours d'ouverture, ainsi que le rapport du Rapporteur du Forum.





PREMIÈRE partie

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME: BRÈVE INTRODUCTION

I. LE DROIT À L'ALIMENTATION	3
II. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DROIT À L'ALIMENTATION	6
III. LE DROIT À L'ALIMENTATION À LA FAO	8
IV. MISE EN APPLICATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	11
V. MAINTENANT, IL FAUT AGIR	14





I. LE DROIT À L'ALIMENTATION

« S'efforcer de garantir à chaque enfant, à chaque femme et à chaque homme une alimentation adéquate et régulière n'est pas seulement un impératif moral et un investissement extrêmement rentable sur le plan économique; il s'agit aussi de l'application d'un droit humain fondamental. »

(Jacques Diouf, Directeur général de la FAO)¹.

Le droit à une alimentation adéquate² en tant que droit fondamental de l'homme a été reconnu pour la première fois dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, au titre du droit à un niveau de vie suffisant (Art. 25):

«Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation... ».- Il est devenu contraignant sur le plan juridique lorsque le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est entré en application en 1976. Depuis, de nombreux accords internationaux ont réitéré le droit à l'alimentation, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention internationale des droits de l'enfant (1989).

À ce jour, 160 États ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sont donc juridiquement tenus d'en appliquer les dispositions. L'Article 11 du Pacte international stipule que les États parties « reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une alimentation suffisante » et affirme l'existence du « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim ».

Le fait de vivre à l'abri de la faim est considéré comme étant le niveau minimum qui doit être garanti à chacun, quel que soit le niveau de développement d'un État donné. Toutefois, le droit à l'alimentation ne se limite pas à garantir une existence à l'abri de la faim: le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini comme suit le droit à l'alimentation dans son Observation générale n° 12: « Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer³ ». En outre, le Comité souligne que le droit à une nourriture suffisante « ne doit pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques⁴ ». Lors de la conception, de la mise en œuvre et du contrôle des politiques sur le droit à l'alimentation, on pourra donc tenir compte d'éléments importants comme les pratiques alimentaires, l'éducation en matière d'hygiène, la formation sur la nutrition, la fourniture de soins de santé, les soins généraux et l'allaitement au sein.

1 FAO. 2005. Jacques Diouf dans l'avant-propos des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, p. iv. Rome.

2 La présente publication utilise fréquemment la forme abrégée "Droit à l'alimentation" qui désigne, dans tous les cas, le droit de l'homme à une alimentation adéquate, tel qu'il est stipulé à l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et décrit dans l'Observation 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

3 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *Le droit à une nourriture suffisante*. E/C.12/1999/5, par. 6.

4 *Ibidem*, par. 6.

Cela signifie que chaque personne a le droit d'accéder aux ressources nécessaires afin de produire, gagner ou acheter des aliments adéquats pour vivre en bonne santé et dans le bien-être, et pas seulement pour être à l'abri de la faim. Selon l'Observation générale n° 12, le droit à une nourriture suffisante comprend deux éléments: « *la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante, et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu*⁵ » et « *l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme*⁶ ».

Selon les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, c'est aux États qu'il incombe en premier lieu de concrétiser le droit à l'alimentation; ces instruments identifient trois catégories d'obligations des États: les obligations de respecter, de protéger et de donner effet (faciliter et appliquer). Comme indiqué dans l'Observation générale 12, « *l'obligation [pour les États] de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès*⁷ ».

« *L'obligation de protéger impose aux États de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'ont les États de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'ils doivent prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens*⁸ », cela signifie que les États doivent créer un environnement juridique, politique et institutionnel qui permet à la population d'accéder à des aliments sains et nutritifs, dans le plein respect de la dignité humaine, en produisant ou en achetant ces aliments. Donner effet à ce droit signifie que « *chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, les États ont l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit*⁹ », par exemple par la fourniture d'une aide alimentaire.

En outre, les États parties au Pacte international doivent prendre des mesures, séparément et dans le cadre de l'assistance et de la coopération internationales, notamment dans les domaines économiques et techniques, pour assurer la réalisation progressive du droit à l'alimentation, dans la mesure des ressources disponibles¹⁰. La concrétisation progressive du droit à l'alimentation signifie que ce droit ne peut pas être réalisé immédiatement et qu'il faudra du temps pour y arriver. Elle implique également le principe de non-rétrogression dans la mise en application des droits de l'homme, ce qui signifie que lorsqu'un engagement a été pris de protéger un droit de l'homme comme le droit à l'alimentation, on ne peut plus par la suite faire marche arrière.

5 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante*. E/C.12/1999, par. 8.

6 *Ibidem*, par. 8.

7 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante*. E/C.12/1999/5, par. 15.

8 *Ibidem*, par. 15.

9 *Ibidem*, par. 15.

10 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante*. E/C.12/1999/5, par. 36.



En conséquence, il n'est pas possible d'abaisser le niveau de protection d'un droit de l'homme et celui-ci doit être réalisé progressivement et effectivement. Toutefois, les États doivent assumer immédiatement une obligation minimale de base, qui est de garantir que les populations vivent à l'abri de la faim sur leur territoire.

La communauté internationale a confirmé à plusieurs occasions sa volonté politique et la nécessité de respecter, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation, comme lors des Sommets mondiaux de l'alimentation de 1996 et 2002. Au cours du Sommet mondial de l'alimentation de 2002, l'idée d'élaborer un instrument volontaire sur le droit à l'alimentation a été avancée; cette même année, le Conseil de la FAO a créé un Groupe de travail intergouvernemental (GTI) sur le droit à l'alimentation, chargé d'élaborer, d'examiner et de négocier cet instrument volontaire. C'est ainsi qu'ont été rédigées les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (**Directives sur le droit à l'alimentation**), qui ont été adoptées par consensus lors du Conseil de la FAO de 2004. Les États sont encouragés à appliquer ces directives lorsqu'ils élaborent leurs stratégies, politiques, programmes et activités et à s'abstenir, à cette occasion, de toute discrimination.

L'expérience acquise au cours des dernières années montre que les Directives sur le droit à l'alimentation sont un instrument utile pour aider les États à promouvoir le droit à l'alimentation. Même si en l'an 2000, les États s'étaient engagés à réduire de moitié la proportion de personnes souffrant de la faim pour 2015 au plus tard, comme convenu au cours du Sommet du Millénaire, le nombre de personnes souffrant de la faim et de la sous-alimentation a augmenté dans le monde entier, pour s'établir à 1,02 milliard de personnes en 2009¹¹. Cela montre qu'il existe encore un fossé entre les normes fixées dans les traités internationaux et la situation qui prévaut dans de nombreuses régions du monde. Étant donné que l'insécurité alimentaire persiste et même augmente, il est plus que jamais nécessaire d'appliquer les Directives.

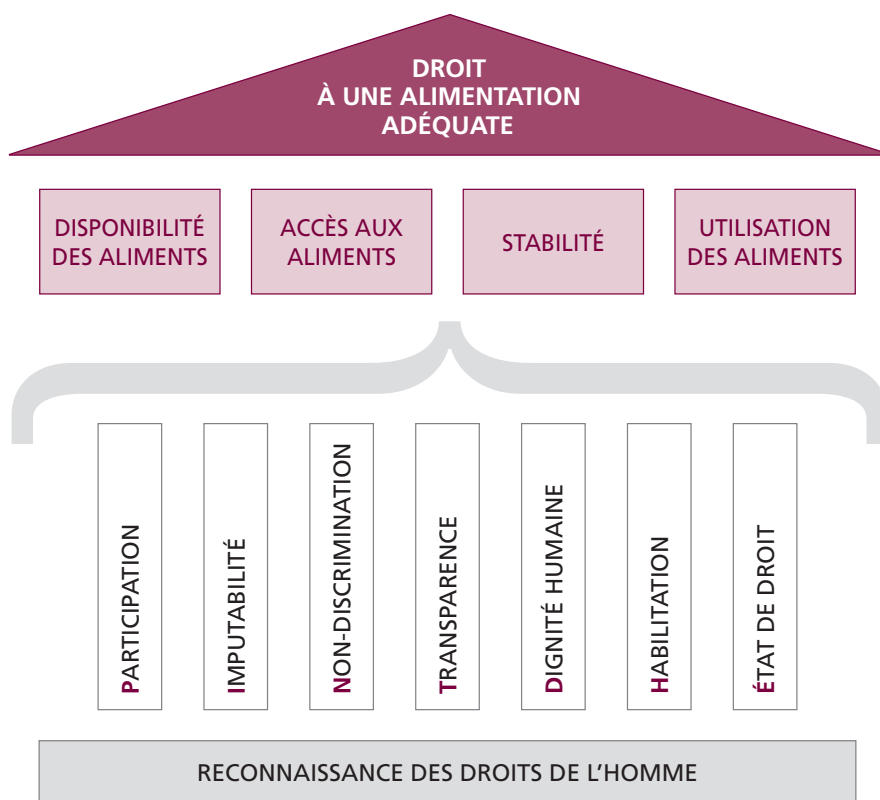
11 <http://www.fao.org/news/story/fr/item/20568/icode>

II. SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DROIT À L'ALIMENTATION

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».

(Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation – 1996)¹².

Les Directives sur le droit à l'alimentation reflètent le consensus qui s'est dégagé parmi les États membres de la FAO sur les politiques à adopter pour promouvoir la sécurité alimentaire à partir d'une approche axée sur les droits de l'homme. Les gouvernements se sont mis d'accord sur la signification du droit à l'alimentation, ce qu'il implique dans la pratique et les mesures à prendre afin de concrétiser ce droit, dans des domaines comme l'aide alimentaire, la nutrition, les stratégies d'éducation, l'accès aux ressources et les cadres et institutions juridiques.



Le droit à l'alimentation renforce **les quatre piliers de la sécurité alimentaire** – disponibilité, accès, stabilité et utilisation - en y intégrant les principes relatifs aux droits de l'homme. Les domaines d'actions décrits dans les Directives sur le droit d'alimentation sont pleinement compatibles avec l'approche « sur deux fronts » applicable à la sécurité alimentaire, mise au point

12 FAO. 1996. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*. (Disponible à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.HTM>).



par la FAO, en collaboration avec le FIDA et le PAM. Les mesures prises sur le premier front visent à créer des possibilités pour les populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire afin d'améliorer leurs moyens d'existence en encourageant le développement, notamment le développement agricole et rural, au moyen de réformes et d'investissements en agriculture et dans des secteurs apparentés. Sur le second front, des mesures sont prises directement pour combattre la faim, grâce à des programmes d'aide alimentaire et non alimentaire qui donnent aux personnes souffrant de la faim un accès immédiat aux aliments. Avec son approche de la sécurité alimentaire axée sur les droits de l'homme, le droit à l'alimentation met l'être *humain* au centre du développement, pour que celui-ci soit reconnu comme titulaire de droits et pas simplement comme bénéficiaire.

Le droit à l'alimentation offre un cadre cohérent pour intégrer des aspects essentiels de **gouvernance** dans la lutte contre la faim et la malnutrition. En effet, de nombreux programmes et politiques de sécurité alimentaire portent sur des questions techniques fondamentales, mais il reste à intégrer les questions de gouvernance et de droits de l'homme pour assurer l'efficacité et la durabilité des activités ayant trait à la sécurité alimentaire.

Le droit à l'alimentation permet à un large éventail de parties prenantes de faire entendre leur voix; de plus, il établit les sept principes directeurs à prendre en compte lors des processus de décision et de mise en œuvre: **P**articipation, **I**mutabilité, **N**on-discrimination, **T**ransparence, **D**ignité humaine, **H**abilitation et **É**tat de droit (en anglais P.A.N.T.H.E.R.).

Ces principes, qui proviennent de différents traités relatifs aux droits de l'homme, doivent être appliqués lorsque l'on aborde la question du droit à une alimentation adéquate.

L'application de cette approche du droit à l'alimentation contribue à renforcer les institutions publiques pertinentes et les mécanismes de coordination, en vue de la mise en œuvre de ce droit. Elle intègre des partenaires comme les organisations de la société civile, les commissions des droits de l'homme, les parlementaires et les pouvoirs publics, sans parler des responsables de l'agriculture, et présente des arguments supplémentaires en faveur des investissements destinés à réduire la faim. De plus, le droit à une alimentation adéquate fournit un cadre juridique, définit les concepts de droits et d'obligations et présente les mécanismes requis pour assurer l'**immutabilité** et promouvoir l'**état de droit**.

S'agissant des activités ayant trait à la sécurité alimentaire, le concept de droit à une alimentation adéquate introduit des instruments complémentaires - principalement de nature juridique - qui assure notamment aux populations les plus vulnérables un accès à des possibilités d'activités rémunératrices, et en particulier au système de protection sociale. Il recourt à la loi pour renforcer les moyens de mise en œuvre. Il soutient aussi l'action gouvernementale en introduisant des mécanismes administratifs, quasi-judiciaires et judiciaires pour apporter des mesures correctives efficaces, en clarifiant les droits et les obligations des titulaires de droits et des porteurs d'obligations et en renforçant le mandat des institutions pertinentes, dans le domaine des droits de l'homme.

III. LE DROIT À L'ALIMENTATION À LA FAO

« ...les initiatives nationales de développement devaient être soutenues par la communauté internationale et le système des Nations Unies, notamment la FAO et d'autres institutions et organes concernés, aux termes de leur mandat, pour la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ».

(Directives sur le droit à l'alimentation - Section III: mesures, actions et engagements à l'échelle internationale)

Le droit à l'alimentation exige un engagement politique, au plus haut niveau. Les Chefs d'état et de gouvernement participant au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ont réaffirmé « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ».

Le droit à l'alimentation fait partie intégrante du mandat de la FAO¹³ depuis sa création et il est solidement ancré dans le Cadre stratégique de la FAO, adopté en 2009. Il s'agit en fait d'une composante essentielle du Résultat organisationnel H2, qui contribue à réaliser l'Objectif stratégique H de la FAO - Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Une étape importante dans la mise en œuvre pratique du droit à l'alimentation a été franchie avec l'adoption par le Conseil de la FAO, en 2004, des Directives sur le droit à l'alimentation. Le Conseil a également demandé à la FAO d'aider les pays membres intéressés à mettre en pratique ces directives. Dans cette perspective, l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a été créée; elle a pour principales fonctions de sensibiliser au droit à l'alimentation, de mettre au point des outils et des mécanismes de mise en œuvre et de fournir aux pays des compétences techniques et des avis de politique générale pour les aider à formuler et mettre en application des lois, des stratégies, des politiques et des programmes s'inspirant des directives. Elle a aussi pour mandat de faciliter l'intégration de principes et d'approches relatifs au droit à l'alimentation dans les activités normatives et d'assistance technique de la FAO.

Les activités réalisées par l'équipe chargée du droit à l'alimentation sont réparties entre plusieurs domaines stratégiques, comme suit¹⁴:

- **Sensibilisation et formation:** promouvoir une meilleure prise de conscience et compréhension du droit à l'alimentation auprès des titulaires de droits et des porteurs d'obligations; accroître les capacités des titulaires de droits pour les aider à exiger l'imputabilité pour les mesures publiques et à revendiquer leurs droits; et accroître les capacités des porteurs d'obligations pour les aider à mieux assumer leurs obligations et leurs responsabilités.
- **Législation et imputabilité:** promouvoir et faciliter l'intégration du droit à l'alimentation dans les constitutions et les législations nationales; faire en sorte que les législations nationales soient compatibles avec les obligations assumées par les États, dans le cadre d'instruments internationaux sur les droits de l'homme traitant spécifiquement du droit à l'alimentation; et aider les pays à mettre en place des mécanismes adéquats de recours.

13 FAO. 1996. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*. Rome. (Disponible à l'adresse http://www.fao.org/wfs/index_fr.htm).

14 FAO. 2006. *The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level*. Rome.



- **Information et évaluation:** évaluer les cadres juridiques, institutionnels et stratégiques pour chercher le meilleur moyen d'adopter des mesures favorisant le droit à l'alimentation; identifier les populations pauvres et les causes profondes de leur insécurité alimentaire; et aider à analyser la sécurité alimentaire et la vulnérabilité nutritionnelle afin d'élaborer des politiques et des programmes ciblant les plus démunis.
- **Critères et contrôle:** concevoir et mettre en place des systèmes permettant de contrôler les progrès en matière d'application du droit à l'alimentation; analyser les effets positifs et négatifs des politiques et des programmes sur la réalisation du droit à l'alimentation; et vérifier si les interventions publiques sont conformes aux principes des droits de l'homme.
- **Stratégie et coordination:** élaborer et exécuter des politiques et des programmes, dans le cadre d'une stratégie nationale visant à instaurer le droit à l'alimentation pour tous; et faire en sorte que ces politiques et programmes soient bien coordonnés et qu'ils associent à leur action tous les secteurs intéressés, tout en encourageant une large participation de la société civile et des organisations de base.

Au cours des quatre dernières années, l'équipe chargée du droit à l'alimentation a aussi facilité les interactions entre différents acteurs et s'emploie à documenter et analyser les expériences acquises par les gouvernements, les ONG et les établissements universitaires dans le monde entier. De plus, comme les droits de l'homme sont au cœur du mandat des Nations Unies, les travaux sur le droit à l'alimentation offrent de nouvelles occasions de renforcer la collaboration entre la FAO et le reste du système des Nations Unies.

En outre, l'équipe chargée du droit à l'alimentation a élaboré une **boîte à outils méthodologique sur le droit à l'alimentation**, présentée en octobre 2009, pour appuyer avec vigueur la mise en application, au niveau national, des Directives sur le droit à l'alimentation. Cette boîte à outils comprend une série d'outils analytiques, éducatifs et normatifs, regroupés en cinq manuels, qui fournissent aux pays des orientations et des conseils pragmatiques sur les aspects pratiques de la mise en application du droit à une alimentation adéquate. Elle apporte également une contribution essentielle au renforcement des capacités nationales pour la mise en application de ce droit de l'homme. La boîte à outils méthodologique sur le droit à l'alimentation comprend les manuels suivants:

1. **Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation**
2. **Méthodes de suivi du droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme (Volume I/ II)**
3. **Guide d'évaluation du droit à l'alimentation**
4. **Aperçu d'un programme de cours sur le droit à l'alimentation**
5. **Un budget pour faire progresser le droit à l'alimentation.**



Le premier manuel, **Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation**, explique aux législateurs et aux avocats comment intégrer le droit à l'alimentation dans la législation nationale, à différents niveaux. Il décrit différentes manières de protéger le droit à l'alimentation dans la Constitution nationale, donne des orientations pour élaborer, étape par étape, une loi-cadre et une méthodologie de vérification de la compatibilité des lois sectorielles avec le droit à l'alimentation. Il contient plusieurs exemples, illustrant l'expérience acquise par plusieurs pays. Ce manuel comprend également une base de données juridiques sur CD, où figure le texte intégral des lois nationales concernant le droit à l'alimentation. Le deuxième manuel, **Méthodes de suivi du droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme**, présente différentes méthodes de contrôle du droit à une alimentation adéquate. Il s'adresse au personnel technique des institutions publiques et des organisations de la société civile, chargé de planifier et de suivre les politiques et les programmes de sécurité alimentaire, de nutrition et de lutte contre la pauvreté. Le troisième manuel, **Guide d'évaluation du droit à l'alimentation**, aide les gouvernements, la société civile et d'autres parties prenantes à évaluer l'état d'avancement du droit à l'alimentation, à l'échelle nationale. Le quatrième manuel, **Aperçu d'un programme de cours sur le droit à l'alimentation**, constitue une base unique pour concevoir des activités d'éducation, de formation et de sensibilisation sur le droit à l'alimentation. Il a pour objectif de contribuer au renforcement des capacités nationales pour la mise en application de ce droit de l'homme et peut être utilisé comme guide de référence par les chargés de cours, les experts de l'assistance technique, les instructeurs et les formateurs pour préparer des cours spéciaux ou des programmes complets de formation sur le droit à l'alimentation. Le cinquième manuel, **Un budget pour faire progresser le droit à l'alimentation**, intéressera la société civile, les associations de défense des droits de l'homme, les législateurs et les institutions gouvernementales; il explore les liens complexes qui existent entre les budgets des gouvernements et la réalisation du droit à l'alimentation. Il contient un guide en 10 étapes pour préparer un recours sur le droit à l'alimentation et examine trois études de cas apparentées.

Cette boîte à outils est disponible en format numérique sur le site Internet de la FAO pour le droit à l'alimentation, à l'adresse <http://www.fao.org/righttofood>. Ce site comprend aussi la base de données juridique mentionnée ci-dessus, une bibliothèque virtuelle, de nombreuses publications, des informations, des outils, des rapports et du matériel de cyberapprentissage.



IV. MISE EN APPLICATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

« Il convient que les pays développés et les pays en développement agissent de manière concertée en vue d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. »

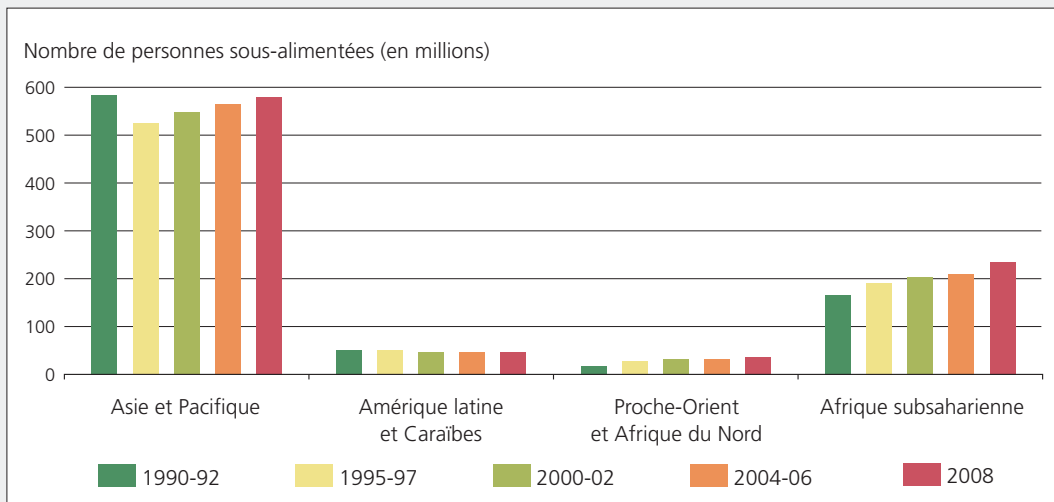
(Directives sur le droit à l'alimentation - Section III - Mesures, actions et engagements à l'échelle internationale)

Dans le monde entier, un nombre croissant de personnes demande que des mesures soient prises pour faire progresser le droit à l'alimentation; de nombreux gouvernements ont entendu cet appel et prennent en ce moment des initiatives pour renforcer la mise en application de ce droit.

Malgré les efforts non négligeables déployés dans beaucoup de pays pour améliorer la situation de l'alimentation et de la nutrition, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté au cours de la dernière décennie, en de nombreux endroits. La présente publication paraît au moment où les décideurs des États Membres de la FAO et d'autres parties prenantes s'inquiètent des effets des changements climatiques, de la production de biocarburants et de la flambée des prix des produits alimentaires sur la sécurité alimentaire d'une partie importante de la population mondiale.

Augmentation de la sous-alimentation dans le monde entier

Nombre de personnes sous-alimentées dans certaines régions, entre 1990-1992 et 2008



Source: FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2009.

La faim est une question qui relève des droits de l'homme. Ce lien n'avait jamais été reconnu de façon aussi claire que depuis la crise alimentaire mondiale qui a débuté en 2007, avec la flambée des prix des aliments et de l'énergie, et qui se poursuit aujourd'hui, sous l'effet de la crise financière et du ralentissement de l'économie. Selon les estimations de la FAO, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde aurait augmenté, pour passer à 963 millions à la fin de 2008¹⁵, et atteindre 1,02 milliard en 2009¹⁶.

Les pauvres doivent allouer une part importante des revenus de leur ménage à l'achat d'aliments. Lorsque le coût des aliments augmente, ils sont donc plus exposés à des risques de faim et de malnutrition. Il est désormais plus difficile encore de réaliser l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde.

Il est tout à fait irréaliste de penser qu'un pays pourra éliminer la faim et la malnutrition du jour au lendemain. L'expression « concrétisation progressive du droit à l'alimentation » indique précisément que le nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition baissera graduellement, au fil des ans. Or, c'est au niveau national que doivent être prises la plupart des mesures visant à faire appliquer le droit à l'alimentation. Les pays doivent donc allouer le plus de ressources possible pour appliquer le droit à l'alimentation et réduire ainsi efficacement et durablement, sur une période raisonnable, le nombre des personnes souffrant de la faim sur le territoire national. Pour atteindre cet objectif, il faut absolument faire preuve de volonté politique et se conformer aux normes internationales. À l'échelle nationale, le droit à l'alimentation est de plus en plus souvent intégré dans la constitution et la législation, ainsi que dans les politiques, les stratégies et les programmes. En outre, lors de plusieurs recours portés devant les tribunaux dans le monde entier, le droit à l'alimentation a été confirmé et a dû être appliqué effectivement, comme en Inde et au Brésil.

En général, la mise en application et la promotion du droit à l'alimentation sont conçues comme un processus en sept étapes.

Les sept étapes sont les suivantes:

1. Identification et caractérisation des personnes souffrant de la faim ou exposées à l'insécurité alimentaire pour améliorer le ciblage des politiques et des programmes.
2. Évaluation du contexte juridique, politique et institutionnel, ainsi que des allocations et dépenses budgétaires actuelles, pour déterminer s'il faut modifier les politiques de sécurité alimentaire et prendre d'autres mesures.
3. Élaboration de stratégies de sécurité alimentaire s'inspirant des droits de l'homme, avec des buts et des objectifs vérifiables et assortis d'un calendrier précis, des responsabilités institutionnelles bien définies, des mécanismes pour la coordination des interventions et des systèmes adéquats de contrôle.
4. Définition des mécanismes de coordination interinstitutionnelle et participation d'acteurs non gouvernementaux.

15 <http://www.fao.org/news/story/fr/item/8836/icode>

16 <http://www.fao.org/publications/sofi/fr>



5. Intégration du droit à l'alimentation dans la législation nationale, notamment dans la constitution ou dans une loi-cadre, afin d'établir des obligations contraignantes à long terme pour les pouvoirs publics pertinents et d'autres parties prenantes.
6. Établissement d'un système de contrôle du processus de mise en application des politiques et des programmes, ainsi que de ses effets, l'objectif étant de tenir les gouvernements pour comptables de leur action.
7. Établissement de mécanismes adéquats de recours judiciaire, quasi-judiciaire et administratif qui apportent des mesures correctives efficaces aux violations du droit à l'alimentation.

MESURES À PRENDRE POUR APPLIQUER LE DROIT À L'ALIMENTATION

1. IDENTIFIER LES PERSONNES SOUFFRANT DE LA FAIM ET DE PAUVRETÉ
2. PROCÉDER À UNE ÉVALUATION DÉTAILLÉE
3. ÉLABORER UNE STRATÉGIE COHÉRENTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE
4. ATTRIBUER LES OBLIGATIONS ET LES RESPONSABILITÉS
5. CRÉER UN CADRE JURIDIQUE
6. SUIVRE LES PROGRÈS
7. GARANTIR DES MÉCANISMES DE RECOURS

RENFORCEMENT
DES CAPACITÉS

L'équipe chargée du droit à l'alimentation et de nombreuses autres unités de la FAO sont prêtes à fournir une assistance aux pays membres, dans les différentes régions du monde, pour chacune des étapes susmentionnées. Les partenaires de la FAO, comme FIAN International, ActionAid, Prosalus, Right to Food India, ABRANDH et ESCR-Asie, mènent actuellement des campagnes sur le droit à l'alimentation, afin de donner aux personnes les moyens voulus pour revendiquer leurs droits. L'information joue un rôle fondamental, à la fois pour permettre aux titulaires de droits de les revendiquer et pour amener les gouvernements à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le renforcement des capacités fait donc partie intégrante des mesures à prendre au niveau national, en suivant les sept étapes susmentionnées.

V. MAINTENANT, IL FAUT AGIR

« À partir de ce que nous avons accompli l'année dernière, nous devons confirmer nos succès et intensifier nos initiatives, d'autant plus que la crise financière est venue aggraver les effets de la crise alimentaire. Nous devons continuer à pourvoir aux besoins urgents, dans le domaine de l'aide humanitaire et de la lutte contre la faim, en fournissant une assistance alimentaire et nutritionnelle et des filets de sécurité, tout en nous attachant à améliorer la production vivrière et l'agriculture paysanne. Il s'agit là de l'approche « sur deux fronts » que nous suivons dans le Cadre d'action global. Nous devons être prêts à intervenir sur un troisième front - le droit à l'alimentation - comme base d'analyse, d'action et de responsabilisation »¹⁷.

(Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies)

Au cours de la dernière décennie, nous avons fait des progrès importantes en matière de concrétisation du droit à l'alimentation, mais il reste encore beaucoup à faire. L'adoption de mesures efficaces pour appliquer ce droit et inverser les tendances actuelles de l'insécurité alimentaire n'est pas seulement un impératif moral, c'est aussi une décision rationnelle sur le plan économique: la réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition aide en effet à faire reculer plus rapidement la pauvreté et à améliorer le développement socioéconomique.

Il faut absolument agir, dans les meilleurs délais, pour intégrer le droit à l'alimentation dans les politiques, les stratégies et les lois, de manière à assurer la concrétisation progressive et intégrale de ce droit fondamental. Plus d'un milliard de personnes, dans le monde entier, ne bénéficient pas, actuellement, du droit à une alimentation adéquate. Ces personnes ont assez attendu.

17 Allocution de Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies. 26-27 janvier 2009. Cérémonie de clôture de la « Réunion de haut niveau sur la sécurité alimentaire pour tous » accueillie par le Gouvernement espagnol. Madrid.



DEUXIÈME partie

RAPPORT DU FORUM DE 2008 SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

I. INTRODUCTION	17
II. SYNTHÈSE DES SÉANCES DES PANELS	18
Thème 1. Voix fortes: sensibilisation et formation	19
Thème 2. Justice accessible: législation et imputabilité	24
Thème 3. Ciblage: information et évaluation	33
Thème 4. Impact durable: critères et contrôle	39
Thème 5. Action efficace: stratégie et coordination	45
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM ET MARCHE À SUIVRE	50





I. INTRODUCTION

La FAO a accueilli le Forum sur le droit à l'alimentation, qui s'est tenu au siège, à Rome, du 1^{er} au 3 octobre 2008. Ce Forum avait été convoqué afin de tirer les enseignements de trois années d'expérience au niveau national et de formuler des recommandations sur la voie à suivre pour la concrétisation progressive du droit à l'alimentation. Les États Membres de la FAO, les spécialistes et les parties prenantes se sont réunis pour la première fois, au niveau international, afin de mettre en commun l'expérience acquise lors de la mise en application du droit à l'alimentation, d'apprendre à partir des expériences réalisées dans d'autres pays et d'examiner les moyens d'encourager et d'accélérer la mise en application des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (Directives sur le droit à l'alimentation).

Le Forum sur le droit à l'alimentation comprenait une série de séances plénières, au cours desquelles les spécialistes et les experts internationaux ont fait le point sur les problèmes qui se posaient actuellement au niveau mondial et de l'état d'avancement de la mise en application du droit à l'alimentation au Brésil, au Guatemala, en Inde, au Mozambique et en Ouganda¹⁸. Ensuite, des panels, qui se réunissaient en parallèle, ont rassemblé les experts internationaux des gouvernements, les universités, les organisations internationales et la société civile pour examiner les enseignements à tirer des activités de promotion du droit à l'alimentation, dans différents domaines. De plus, plusieurs événements parallèles ont donné la possibilité à toutes les parties prenantes de présenter des études de cas et d'illustrer les nombreuses interventions effectuées aux niveaux mondial et national. Au cours de la séance de clôture, les participants ont tiré les conclusions et se sont accordés sur la marche à suivre pour renforcer les efforts visant à concrétiser le droit à une alimentation adéquate pour tous.

Ici, le lecteur est invité à se demander si le droit à l'alimentation est bien une option réelle pour l'établissement des stratégies de sécurité alimentaire. Il ou elle est invité(e) à analyser les principales difficultés qui surgissent lorsque cette approche est appliquée à l'aide et à l'assistance au développement. Les enseignements tirés lors de l'application du droit à l'alimentation sur le terrain aideront à dresser une feuille de route pour les pays qui envisagent de lutter contre la faim en appliquant une approche axée sur les droits de l'homme. Lors de l'établissement de cadres et de stratégies de développement, on a tout intérêt à se fonder en premier lieu sur le droit à l'alimentation pour améliorer la gouvernance des systèmes alimentaires. Cette approche ajoute en effet de la valeur aux interventions visant la sécurité alimentaire, en misant sur les concepts de participation et d'imputabilité, et elle vient renforcer le droit des pauvres et des affamés à une vie menée dans la dignité. Il va sans dire que lorsque les engagements sont élevés au niveau national et qu'ils ne viennent pas seulement du sommet, mais aussi de la base, les résultats obtenus sont clairement perceptibles.

18 Les études de cas qui ont servi de base aux débats ont été adaptées et mises à jour; elles sont reproduites dans la TROISIÈME partie de la publication.

II. SYNTHÈSE DES SÉANCES DES PANELS

On trouvera ci-dessous une synthèse des débats des panels qui se sont réunis lors du Forum sur le droit à l'alimentation, du 1^{er} au 3 octobre 2008. Elle reflète les échanges de vues fructueux, les résultats et les enseignements issus des panels. Les conclusions et recommandations du Forum donnent des orientations sur la voie à suivre pour mettre en œuvre à l'avenir le droit à l'alimentation.

Les experts des organisations internationales, des gouvernements, de la société civile et du monde universitaire ont participé aux cinq panels, reflétant les domaines de travail thématiques identifiés pour la mise en application du droit à l'alimentation: a) Voix fortes: sensibilisation et formation, b) Justice accessible: législation et imputabilité, c) Ciblage: information et évaluation, d) Impact durable: critères et contrôle et e) Action efficace: stratégie et coordination.

La synthèse des débats indique, pour chaque panel, les principales questions abordées, y compris les expériences nationales pertinentes et les difficultés rencontrées. Elle résume aussi les enseignements et les conclusions que l'on peut tirer des activités de concrétisation du droit à l'alimentation, en les accompagnant d'une série de recommandations tournées vers l'avenir. Elle met en lumière l'expérience spécifique acquise par certains pays, en précisant comment les difficultés ont été surmontées et en décrivant les mesures prises et leurs résultats. La description des expériences acquises par les pays a été complétée par des documents préparés par la FAO lors de l'exécution de projets sur le droit à l'alimentation. L'Unité de la FAO sur le droit à l'alimentation a participé directement à certaines activités réalisées au niveau national et sa contribution a pris diverses formes: appui technique, avis en matière de politiques, renforcement des capacités, sensibilisation et création d'un espace pour le dialogue entre les parties prenantes.

S'ils prennent des mesures efficaces dans les cinq domaines d'activité examinés par les panels, les pays permettront aux pauvres de se faire entendre, assureront une justice accessible, amélioreront l'efficacité de leurs institutions et auront un impact durable. De telles interventions devraient contribuer dans une large mesure au développement durable et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.



Thème 1. Voix fortes: sensibilisation et formation

Problématique

Si les porteurs d'obligations n'arrivent pas à s'acquitter, en tout ou en partie, de leurs tâches et de leurs responsabilités, ce n'est pas toujours par manque de volonté politique, mais plutôt parce qu'ils n'ont pas les capacités, les connaissances, les compétences ou l'expérience voulues pour assumer les tâches requises. Avec le renforcement des connaissances et une meilleure compréhension des problèmes, vient une amélioration des communications interpersonnelles et des capacités de prise de décisions. Lorsque les individus sont bien au courant des causes fondamentales de la faim et des moyens d'y faire face, ils peuvent se sentir davantage motivés pour prendre des mesures et accepter les responsabilités avec une plus grande confiance en soi.



©FAO / Gabriele Zanoli

Il est essentiel de réaliser des activités de formation et de sensibilisation des fonctionnaires pour que ceux-ci comprennent pleinement la signification concrète du droit à l'alimentation et soient en mesure de s'acquitter de façon à la fois efficace et efficiente de leurs obligations en la matière. Les titulaires de droits doivent avoir les connaissances voulues et bien comprendre les problèmes pour tenir les fonctionnaires comptables des conséquences de leurs décisions, de leur gestion des ressources publiques et du non-respect de l'état de droit.

En donnant les moyens voulus aux titulaires de droits, on améliore leur capacité à réclamer leurs droits et à participer efficacement aux décisions qui les concernent, dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition.

L'éducation et la sensibilisation font l'objet de la Directive 11 sur le droit à l'alimentation. Il est absolument indispensable de renforcer les capacités des fonctionnaires gouvernementaux et des professionnels de la magistrature, des organisations de la société civile, des universités et des écoles primaires et secondaires, du monde des affaires et des médias, si l'on veut concrétiser le droit à une alimentation adéquate. Les Directives sur le droit à l'alimentation donnent aux États des suggestions pratiques sur la manière d'investir dans les ressources humaines pour assurer la santé publique et le développement durable des ressources et offrir à leurs populations de meilleures possibilités d'éducation à tous les niveaux, notamment en faveur des filles, des femmes et des populations défavorisées.

Lorsque l'on met en place les conditions politiques, sociales et institutionnelles voulues pour promouvoir la mise en application du droit à l'alimentation, il est important de tenir compte des besoins d'éducation et de formation aux droits de l'homme. Les programmes et les campagnes d'éducation et de sensibilisation doivent cibler les spécialistes travaillant dans ces domaines, ainsi que le grand public, surtout les populations touchées par l'insécurité alimentaire et la nutrition. L'information du public est une condition préalable essentielle au succès des campagnes publiques.

Il faut également renforcer les capacités du personnel travaillant pour des organismes internationaux: celui-ci doit en effet comprendre et saisir pleinement la signification du droit à l'alimentation dans la pratique et savoir avec précision comment il affecte ses responsabilités en matière d'appui des efforts nationaux de mise en application de ce droit.

Défis

Les principaux défis ont trait à la nature des activités d'information et de communication: il faut, pour mener à terme ces activités, posséder des connaissances techniques approfondies concernant le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, et bien connaître les modalités pratiques de mise en application. Les activités d'éducation formelle et non formelle exigent un soutien considérable et beaucoup de temps pour la révision des programmes didactiques, la formation des instructeurs, du personnel administratif et, en général, des formateurs; la production de matériel pédagogique pertinent (directives pour les enseignants, matériel de formation et d'apprentissage) prend également du temps, surtout si la formation porte sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui jusqu'il y a peu étaient principalement enseignés aux professions juridiques.

Maintenant que les droits économiques, sociaux et culturels ont fait leur entrée sur la scène politique, économique et sociale, il faut concevoir les stratégies et le matériel d'information et de communication en fonction de différents publics. Les messages doivent répondre aux principales inquiétudes de ces différents publics et, surtout, déboucher sur des activités de contrôle. Il est donc essentiel de traduire et d'adapter le matériel de sensibilisation et de formation dans les langues nationales et locales.

Des mesures concrètes, prises au niveau national, doivent appuyer l'éducation formelle et la formation professionnelle sur le droit à l'alimentation. L'éducation et la formation étant des processus de longue haleine, tous les efforts allant dans ce sens doivent adopter une perspective à long terme, être multidisciplinaires, compte tenu de la nature hétérogène des tâches à entreprendre, et impliquer de nombreux acteurs.

Expériences des pays

Des campagnes de sensibilisation et de formation ont lieu au Brésil, au Guatemala, en Inde, au Mozambique, aux Philippines et dans d'autres pays afin de mieux faire comprendre le droit à l'alimentation et ses implications aux fonctionnaires et au grand public.

Sensibilisation:

Philippines: Aux Philippines, la population désigne le droit à l'alimentation sous l'expression « équité de l'alimentation ». ESCR-Net Asie, qui est une ONG de défense des droits économiques, sociaux et culturels, travaille avec la FAO pour intégrer les droits de l'homme dans le programme de lutte contre la faim. En étendant la base de connaissances sur le droit à l'alimentation dans les sphères gouvernementales et la société civile, elle réussit à mettre en jeu un nombre accru de parties prenantes. Des trousseaux de sensibilisation comprenant un manuel d'instruction, des CD éducatifs et des programmes vidéos ont également été préparées, à l'intention des décideurs.

Guatemala: Le pays dispose de toutes les lois, politiques et stratégies nécessaires pour appliquer concrètement le droit à l'alimentation. La mise en application de ce droit passe toutefois par une



formation et une sensibilisation efficaces. Dans le cadre d'un projet, bénéficiant d'un concours financier de la FAO, plusieurs cours de formation ont été organisés à l'intention des fonctionnaires du gouvernement, de la société civile et du système des Nations Unies. Le droit à l'alimentation a été introduit dans le programme d'études de deux universités guatémaltèques: San Carlos et Rafael Landivar. Des jeunes ont participé à un programme de « coexistence communautaire », dans lequel des groupes d'étudiants passaient trois jours et deux nuits dans des ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Ce programme a été couronné de succès, dans la mesure où les étudiants ont fortement amélioré leur connaissance et leur prise de conscience du problème. Ces étudiants ont ensuite pris contact avec des fonctionnaires gouvernementaux chargés des activités menées dans les communautés et ils ont travaillé avec eux, en les familiarisant avec la législation actuelle et les évolutions récentes concernant le droit à l'alimentation et ses implications. Cette initiative de sensibilisation a débouché sur la création de plusieurs projets de développement communautaire.

On peut citer, parmi les **campagnes** mondiales de promotion du droit à l'alimentation: *Hunger Free* d'ActionAid, *Face-It-Act-Now* du FIAN, *Campaña sobre el Derecho a la Alimentación* de PROSALUS, et *Le droit à l'alimentation: le temps d'agir - Journée mondiale de l'alimentation de 2007* de la FAO. Il faut également mentionner des initiatives de la société civile, comme *Le réseau africain pour la promotion du droit à l'alimentation*. En Espagne, PROSALUS a utilisé divers moyens pour promouvoir le droit à l'alimentation auprès de toutes les couches de la population: théâtres, spectacles de marionnettes, narrations, affiches, DVD, CD-ROM, site Internet, conférences et groupes de discussion à l'université, ainsi que la diffusion de publications sur des thèmes connexes, comme la biodiversité, les biocarburants et le commerce international.

Éducation et formation:

Ouganda: Depuis une dizaine d'années, l'Université Makerere (Ouganda) offre un cours sur le droit à l'alimentation, dans le cadre d'un programme de maîtrise ès arts sur les droits de l'homme. Ce programme, destiné aux professeurs en droit et en sciences sociales, a été mis au point juste après la guerre, quand beaucoup de personnes, dans les pouvoirs publics et la société civile, parlaient de droits de l'homme, souvent sans vraiment comprendre ce qu'ils voulaient dire, dans la pratique. Les titulaires de cette maîtrise ès arts travaillent maintenant dans la société civile, le gouvernement ou la Commission nationale des droits de l'homme, entre autres organisations. L'Université est sur le point de publier un deuxième volume de la Revue africaine sur l'éthique et les droits de l'homme, intitulé « *Le droit à l'alimentation et le développement en Afrique* », qui s'inscrit dans le cadre des efforts déployés pour renforcer les capacités de recherche sur le droit à l'alimentation et mettre au point un programme d'études sur le droit à l'alimentation, comprenant des modules d'apprentissage sur plusieurs thèmes.

Brésil: L'organisation de la société civile dénommée Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme (ABRANDH), a mis au point, en collaboration avec le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), un cours d'apprentissage à distance sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce cours a été établi pour former les assistants sociaux travaillant, directement ou indirectement, dans les domaines des droits de l'homme, de la sécurité alimentaire et de la nutrition, pour les mettre en mesure de promouvoir efficacement le droit à l'alimentation. Lorsque l'inscription au premier cours a commencé, en 2007, 5 232 personnes (parmi lesquels des fonctionnaires gouvernementaux, du personnel des organisations de la société civile et des

étudiants universitaires) se sont inscrites et environ 50 pour cent d'entre elles ont achevé le cours¹⁹. En général, le cours a été jugé utile et pratique, la majorité des participants indiquant qu'ils n'hésiteraient pas à le recommander à d'autres²⁰. ABRANDH a également travaillé avec des dirigeants pour renforcer les capacités dans deux communautés vulnérables du nord-est du Brésil. L'objectif est d'évaluer les problèmes des communautés et de les aider à comprendre que ces problèmes constituent une violation de leurs droits, y compris leur droit à l'alimentation, et que des mesures correctives doivent être prises. Les dirigeants des communautés ont appris à dialoguer et à négocier avec les pouvoirs publics locaux sur la manière de résoudre les problèmes prioritaires qu'ils ont eux-mêmes identifiés. Cette activité a donné les moyens voulus à la population et a renforcé ses capacités de commandement.

Europe: Un nombre croissant d'universités européennes dispense actuellement un enseignement sur le droit à l'alimentation. Ces initiatives prennent souvent la forme de modules sur le droit à l'alimentation, introduits dans des programmes de maîtrise sur les droits de l'homme, comme à l'Université nationale de Galway (**Irlande**) et l'Université La Sapienza de Rome (**Italie**). Quant à l'Université d'Oslo et l'Université d'Akershus (**Norvège**), elles offrent des cours complets sur le droit à l'alimentation.

Conclusion

Les débats du panel ont mis en lumière la nécessité de lancer des activités de sensibilisation et de formation pour renforcer la prise de conscience et la compréhension du droit à l'alimentation, avant même d'élaborer des politiques de promotion du droit à l'alimentation. Le droit à l'alimentation donne aux parties prenantes - qu'elles soient titulaires de droits ou porteuses d'obligations - les moyens voulus et les incite à prendre des mesures de manière responsable. Les titulaires de droits sont ainsi en mesure de réclamer leurs droits ou de créer les conditions requises pour pouvoir exercer ces droits. Cette approche renforce l'efficacité des organismes travaillant au niveau national, qui n'auraient pas eu la capacité ou les compétences requises pour assurer la promotion des droits de l'homme. Il s'agit maintenant de créer du matériel d'information et d'éducation intéressant chaque catégorie de parties prenantes et accessible à tous, dans les meilleurs délais, grâce à des canaux formels et informels de diffusion des connaissances. Ces canaux comprennent les campagnes mondiales de sensibilisation, les cours formels de niveau universitaire, les cours de formation à l'intention des fonctionnaires et des citoyens et des outils de formation à distance pour tous.

19 <http://www.direitohumanoalimentacao.org.br/portal>

20 Un deuxième cours en ligne a eu lieu en 2009 et 1 700 personnes l'ont suivi jusqu'au bout, dans tout le pays; d'autres formations en ligne sont prévues, en collaboration avec le MDS. Le contenu des cours est repris dans un manuel établi par ABRANDH (Disponible à l'adresse <http://www.abrandh.org.br>).



Voix fortes: Sensibilisation et formation

Enseignements tirés:

1. Grâce aux activités de formation et de sensibilisation, toutes les parties prenantes peuvent participer au processus d'établissement et de mise en application des politiques relatives au droit à l'alimentation.
2. Les universités jouent un rôle vital dans les efforts d'éducation et d'information des experts et des fonctionnaires des institutions gouvernementales et des organisations de la société civile. Elles renforcent aussi l'intérêt que le monde universitaire porte aux droits de l'homme et au droit à l'alimentation.
3. De nouvelles technologies de l'information et de la communication, comme le cyberapprentissage, les salles de classe virtuelles et les médias gratuits, sont devenus des moyens utiles et populaires de partage d'informations sur le droit à l'alimentation. Les techniques de cyberapprentissage se révèlent très efficaces lorsqu'il s'agit d'atteindre un grand nombre de personnes.

Recommandations:

1. Il est recommandé de cibler et d'adapter le matériel d'éducation et de sensibilisation en fonction de parties prenantes clairement identifiées et de leurs besoins. Les activités de formation et de sensibilisation ne doivent pas se limiter à un seul segment de la population. Les efforts d'éducation de la population sur le droit à l'alimentation doivent également s'étendre aux fonctionnaires et au personnel des organisations de la société civile et des organismes de développement.
2. Il faut se garder de sous-estimer les effets des cours en bonne et due forme sur la diffusion des connaissances et le renforcement des capacités pour la promotion des droits de l'homme. Il faudra fermement appuyer tous les efforts déployés par les universités pour intégrer le droit à l'alimentation dans les programmes de cours.
3. Il faudrait utiliser au maximum les nouveaux canaux d'information et les outils spécifiques de cyberapprentissage afin d'accroître l'impact des informations, des connaissances et des messages se rapportant au droit à l'alimentation.

Thème 2. Justice accessible: législation et imputabilité

Problématique

Les titulaires de droits ne pourront tenir les porteurs d'obligations pour responsables de la sécurité alimentaire que si les trois conditions suivantes sont réunies: la justice est opposable à tous, les institutions sont fiables et le système juridique reconnaît le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme.

On entend par imputabilité l'obligation imposée à ceux qui détiennent le pouvoir de rendre compte de leurs actions. Dans le contexte du droit à l'alimentation, on distingue principalement quatre types principaux d'imputabilité: politique, administrative, juridique et sociale. La principale

préoccupation, dans le cas qui nous concerne, est l'imputabilité assurée par les gouvernements, en application de la loi, les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme et les tribunaux.

La Directive 7 sur le droit à l'alimentation porte sur le cadre juridique et envisage d'éventuelles dispositions juridiques et constitutionnelles, à l'échelon national, sur le droit à l'alimentation. Elle souligne la nécessité de mesures correctives adéquates, rapides et efficaces lorsque les droits ne sont pas assurés et soutient que les titulaires de droits doivent être informés de leurs droits et des moyens de les revendiquer.

S'agissant de la législation sur le droit à l'alimentation, il est important d'établir une distinction entre quatre questions liées entre elles:

1. *La reconnaissance et la protection du droit à l'alimentation dans la Constitution*, qui peuvent être explicites ou implicites, reprises dans la Déclaration de droits ou considérées comme un principe directeur de l'État. La protection du droit à l'alimentation dans la Constitution est la forme la plus solide de protection juridique, puisque la Constitution est considérée comme la loi fondamentale ou suprême d'un pays.
2. *La loi-cadre*, qui précise en général les droits et obligations plus en détail que les clauses contenues dans la Constitution et joue un rôle important, car elle indique le cadre institutionnel pour la mise en application, le contrôle et les mesures complémentaires. Elle aide aussi les tribunaux à statuer sur les violations du droit à l'alimentation.
3. *Les lois sectorielles*, qui peuvent aider ou gêner la mise en application du droit à l'alimentation; elles doivent donc être réexaminées pour déterminer si elles sont compatibles avec le droit à l'alimentation et avec les principes afférents aux droits de l'homme. La législation sectorielle est importante, parce qu'elle régit l'environnement économique dans lequel se trouve la population et qui détermine sa capacité ou son incapacité à se nourrir dans la dignité; par exemple, elle régit le niveau de qualité des aliments commercialisés et vendus, ainsi que l'accès aux ressources naturelles, qui permet aux populations de se nourrir.





4. *La justiciabilité* du droit à l'alimentation permet à un individu de déposer une plainte devant un tribunal ou toute autre instance indépendante concernant une violation de son droit, de formuler un recours approprié et éventuellement d'obtenir réparation. Ce fait est important, parce que les lois qui ne sont pas appliquées perdent de leur utilité. Les tribunaux sont, en dernier recours, les garants des droits de l'homme et doivent avoir les moyens voulus pour tenir compte de ces droits, y compris le droit à l'alimentation.

Défis

Les processus législatifs sont des opérations complexes, où entrent en jeu des intérêts différents, voire souvent divergents; ils débouchent sur des textes qui reflètent ce qui pouvait être obtenu dans les circonstances données, plutôt que les meilleures solutions possible. Les gouvernements et les législateurs hésitent souvent à adopter des « lois avec des dents » en leur préférant des lois n'impliquant pas de contraintes ou d'obligations importantes. Le manque de volonté politique peut être dû à la crainte d'une imputabilité juridique: en effet, au cours des négociations portant sur les Directives sur le droit à l'alimentation, quelques pays seulement se sont prononcés pour des directives strictes concernant les mesures législatives à prendre.

Il n'est pas toujours possible de mettre en application la législation, même si celle-ci est constructive. Il s'agit là d'un problème fréquent, notamment dans les pays les plus pauvres, qui aboutit souvent à un manque de respect pour l'état de droit. Outre le problème de non-application des lois, les systèmes judiciaires de nombreux pays souffrent d'arriérés de travail, de coûts élevés des tribunaux, de corruption et d'autres problèmes.

L'expérience acquise en matière d'élaboration de lois-cadres est très récente et assez limitée. Il est encore trop tôt pour dire si ces lois-cadres ont réussi à établir un équilibre entre efficacité et besoin de réalisme.

Les droits doivent être équilibrés pour tenir compte d'autres droits. Souvent, il faut recourir aux politiques, plutôt qu'au droit pour trouver une solution à ce bras de fer; or, les politiques reflètent les rapports de pouvoir, qui défavorisent souvent les pauvres. Dans ce contexte, les droits des pauvres, comme le droit à l'alimentation, seront probablement jugés moins importants que les droits des groupes les plus aisés, comme les droits de propriété ou le droit de créer une activité commerciale.

La jouissance du droit à l'alimentation peut être affectée, positivement ou négativement, par l'augmentation des investissements dans des secteurs comme l'extraction minière, les biocarburants ou l'agriculture intensive, à grande échelle. Dans pareils cas, de nouveaux emplois sont créés, mais le travail indépendant et l'accès des pauvres aux terres et à d'autres ressources naturelles pourraient être gênés par ce processus.

Ces évolutions sont facilitées par des codes d'investissement et des lois minières, qui sont d'habitude des « lois avec des dents » et qui devraient donc être réexaminées en priorité, pour veiller à ce qu'elles soient compatibles avec le droit à l'alimentation. Le défi à relever est d'établir des règles claires et transparentes prévoyant des consultations publiques, des indemnisations pour les pertes de terres et des avantages accordés aux communautés où sont réalisés les investissements. Une gamme d'outils est actuellement mise au point dans plusieurs pays pour faire en sorte que les changements profitent aux personnes les plus démunies.

Les obligations internationales des États peuvent entrer en conflit entre elles, comme le droit à l'alimentation par rapport aux droits de propriété intellectuelle ou aux obligations liées au commerce international. Dans le système actuel, si l'on tient compte des intérêts en jeu et des systèmes disponibles d'exécution de la loi, il est fort probable que les intérêts commerciaux prévalent.

Les avocats et les juges n'ont guère d'expérience en matière d'argumentation juridique fondée sur le droit à l'alimentation. Il faut combler ces lacunes en modifiant les programmes des facultés de droit et en introduisant une formation et une mise à jour permanentes des juges et des avocats concernant le droit à l'alimentation. Le manque de précédents et de jurisprudence freine également les possibilités de se référer au droit à l'alimentation dans l'argumentation juridique et de gagner des procès sur cette base.

Dans la pratique, les pauvres n'ont guère accès à la justice. Ils ne sont pas au courant de leurs droits et n'ont aucune connaissance juridique. Comme il coûte cher de se faire représenter par un avocat, les pauvres ne peuvent pas se permettre de prendre contact avec des avocats qui pourraient les défendre dans un procès; parfois, ils peuvent même estimer que contester les autorités dénote un manque de respect.

Expériences des pays

Constitutions:

La plupart des constitutions nationales, dans le monde entier, reconnaissent le droit à l'alimentation, ou en tout cas certains aspects de ce droit. Nombre de constitutions comportent des clauses affirmant le droit à un niveau de vie adéquat, le droit à une vie dans la dignité ou le droit au développement, qui comprennent le droit à l'alimentation, de manière implicite ou explicite. Un certain nombre de constitutions contiennent des dispositions sur le droit à l'alimentation, en tant que principe directeur non justiciable de l'État. Seulement 20 constitutions nationales reconnaissent spécifiquement le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme justiciable, dont 10 qui reconnaissent le droit à l'alimentation des enfants²¹.

La constitution de l'**Afrique du Sud** contient des dispositions claires concernant les obligations de tous les organes d'État de respecter, promouvoir et protéger le droit d'accès aux aliments, et lui donner effet. Par ailleurs, en **Inde**, la nutrition n'est citée que comme un principe directeur de l'État, alors que la protection du droit à l'alimentation dérive d'une interprétation large du droit à la vie.

Une place prééminente a été accordée au droit à l'alimentation dans les réformes récentes des constitutions de la **Bolivie** et de l'**Équateur**. En Bolivie, la Cour constitutionnelle applique les accords internationaux et la nouvelle Constitution protège fermement le droit à l'alimentation²². En Équateur, la nouvelle Constitution reconnaît pleinement le droit à l'alimentation des individus

21 FAO. 2009. *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*. Rome. Voir aussi la publication de la FAO qui paraîtra sous peu *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*. Rome. 2010. Cette publication révèle qu'à la fin de 2009, 22 constitutions nationales mentionnaient explicitement le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme. (Toutes les publications et la base de données sur le droit à l'alimentation sont disponibles à l'adresse <http://www.fao.org/righttofood>).

22 http://www.fao.org/righttofood/kcllegal_db_fr.asp?lang=FR



et ce droit est justiciable²³. De plus, on y trouve des clauses sur l'accès équitable aux moyens de production et sur la non-discrimination.

En **Ouganda**, la Constitution de 1995 reconnaît, dans la section consacrée aux *Objectifs nationaux et principes directeurs des politiques de l'État*, que tous les Ougandais devraient pouvoir accéder à la sécurité alimentaire et que l'État prendra les mesures voulues pour encourager la population à produire et entreposer des aliments adéquats.

Lois-cadres:

Depuis l'adoption des Directives sur le droit à l'alimentation en 2004, de nombreux pays ont commencé à rédiger des lois-cadres, principalement en Amérique latine et en Afrique. Le **Brésil** et le **Guatemala** ont adopté des lois-cadres qui ont donné une plus grande cohérence et stabilité à leur système de sécurité alimentaire et qui reconnaissent le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme. Au moment du Forum sur le droit à l'alimentation, l'**Équateur**, le **Honduras**, le **Mozambique**, le **Nicaragua**, le **Pérou**, l'**Ouganda** et d'autres pays encore étaient en train de rédiger de nouvelles lois-cadres sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation²⁴.

Le **Brésil** a pris une mesure importante en 2006 en introduisant la Loi fédérale pour la nutrition et la sécurité alimentaire (LOSAN, Loi n° 11346), qui garantit le droit à une alimentation adéquate. Cette loi-cadre sur le système de sécurité alimentaire stipule qu'une alimentation adéquate est un droit fondamental de l'homme, inhérent à sa dignité d'être humain et indispensable à la mise en application des droits établis dans la Constitution fédérale. La loi stipule que le gouvernement doit respecter, protéger, promouvoir, assurer, informer, suivre, superviser et évaluer la concrétisation du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, et garantir la mise en place de mécanismes spécifiques pour les recours et les revendications. Elle porte création d'un cadre institutionnel, y compris un grand organe consultatif dénommé Conseil national pour l'alimentation et la nutrition (CONSEA) et un mécanisme de coordination interministérielle. Le système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle cherche à formuler et à exécuter des politiques et des plans de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à encourager l'intégration des efforts déployés par les pouvoirs publics et la société civile, et à promouvoir l'évaluation et le suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans tout le pays²⁵.

Le **Guatemala** a appliqué les recommandations de l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels lorsqu'il a promulgué le décret législatif 32-2005 portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SINASAN). La promulgation de cette loi et l'adoption, en 2005, de la politique nationale sur l'alimentation ont représenté un grand pas en avant, ouvrant la voie à la possibilité pour le gouvernement d'assumer la responsabilité de respecter et protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet²⁶. L'expérience acquise par la

23 Voir Chapitre 2, Section 1, Article 13 de la Constitution de l'Équateur.
(Disponible à l'adresse http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).

24 L'Assemblée nationale de l'Équateur a approuvé, en février 2009, une loi relative à la souveraineté alimentaire, intitulée Ley Organica de Regimen de Soberania Alimentaria
(Disponible à l'adresse http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/leyes_aprobadas/ley_soberania_alimentaria.pdf).

25 Voir la présente publication – TROISIÈME partie, Études de cas: I. Brésil - Un pionnier du droit à l'alimentation.
(La loi, y compris sa traduction en anglais et d'autres textes législatifs sont disponibles à l'adresse http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_fr.asp?lang=FR).

26 Voir la présente publication - TROISIÈME partie, Études de cas: II. Guatemala - Une page d'histoire en train de s'écrire.

suite montre que l'adoption d'une loi ne débouche pas nécessairement sur des changements: ce qu'il faut, c'est l'engagement de la population, des moyens de mise en application de la loi et une stratégie pour y arriver.

Au **Nicaragua**, les travaux sur la loi-cadre concernant la sécurité et la souveraineté alimentaires ont débuté en 1996. Un projet de loi était prêt en 2001 et, en juin 2009, l'Assemblée nationale a adopté la *Ley de Sobernia Y Seguridad Alimentaria Y Nutricional*, qui reconnaît explicitement le droit à l'alimentation²⁷. Elle tient compte de la nature multidimensionnelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et prévoit la participation de différentes institutions publiques et privées, ainsi que de la société civile. La loi crée un système national de sécurité et de souveraineté alimentaires et nutritionnelles (SINASSAN) pour donner effet au droit à l'alimentation. Le système comprend une Commission de la sécurité et de la souveraineté alimentaires et nutritionnelles (CONASSAN) pour coordonner les efforts intersectoriels et interministériels au niveau national. La loi prévoit aussi des mécanismes institutionnels régionaux et municipaux pour l'application de la loi.

Le **Venezuela** a entrepris une refonte complète de son cadre juridique pour le droit à l'alimentation. Ce processus a débuté avec la Constitution de 1999, qui intégrait les concepts de souveraineté alimentaire et de sécurité alimentaire. En juillet 2008, une loi-cadre sur la souveraineté et la sécurité alimentaires²⁸ a été adoptée par l'Assemblée nationale. Elle réglemente l'accès aux aliments et prévoit des réserves stratégiques, la planification de ces réserves, le commerce et les échanges équitables, la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et l'éducation et la formation sur les principes nutritionnels.

Le projet de loi ougandais sur l'alimentation et la nutrition, actuellement préparé sur la base de dispositions explicites contenues dans la politique nationale sur l'alimentation et la nutrition, stipule que tout le monde a droit à l'alimentation et à une vie à l'abri de la faim et de la dénutrition. Il définit le droit à l'alimentation en s'inspirant de l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et contient des clauses strictes de non-discrimination. Il met l'accent sur la vulnérabilité, en fonction de critères comme l'âge, l'état de santé ou les déplacements et affirme que le gouvernement devrait accorder des allocations minimales d'aliments à ceux qui ne sont pas en mesure de se nourrir par eux-mêmes. Le projet de loi fournit la base juridique pour l'établissement d'un Conseil pour l'alimentation et la nutrition, qui est chargé de mettre en application la politique et la loi sur l'alimentation. Le projet de loi contient aussi des clauses sur l'imputabilité du gouvernement et sur les mécanismes de recours.

Au **Mozambique**, le Ministère de l'agriculture travaille en collaboration avec le Ministère de la justice pour préparer une loi sur le droit à l'alimentation, qui devrait être prête sous peu, comme prévu par le plan national de réduction de la pauvreté²⁹.

27 Loi n° 693. *Ley de Sobernia Y Seguridad Alimentaria Y Nutricional* 2009 (Disponible à l'adresse <http://www.asamblea.gob.ni>).

28 Décret 6.071. *Ley Organica de Seguridad y Soberania Agro-Alimentaria* 2008 (Disponible à l'adresse <http://www.asamblea.gob.ni>).

29 Une Équipe spéciale, comprenant des représentants du gouvernement, de la société civile, du monde universitaire et d'autres parties prenantes, travaille à cette loi. Des réunions ont lieu tous les mois à Maputo pour passer en revue le processus, débattre les questions couvertes par la loi et exprimer le plus grand nombre d'idées possibles. Comme la participation au processus législatif est très vaste, du début à la fin, toutes les parties concernées connaîtront bien la loi proposée, ce qui devrait faciliter la mise en application de sa version définitive.



Lois sectorielles:

En **Bolivie**, le Gouvernement s'oppose à la concurrence provenant d'intérêts commerciaux forts et a pris des mesures pour protéger le droit à l'alimentation de la population, en limitant les exportations de produits de base. Il renforce les sociétés nationales pour qu'elles puissent fournir des aliments supplémentaires, évitant ainsi le recours à l'étranger pour obtenir des approvisionnements d'appoint. Il a intégré les Directives sur le droit à l'alimentation dans le plan de développement national et a créé un Conseil national pour l'alimentation et la nutrition (CONAN) dont fait partie un vaste éventail de personnes provenant de tous les ministères.

Au moment du Forum, le **Brésil** travaillait sur une loi régissant la fourniture de repas scolaires³⁰. Cette loi concernait les écoles tant publiques que privées et étendait les repas scolaires à des écoliers plus âgés, au-delà de l'école primaire. Cette loi prévoit aussi que 30 pour cent au moins des achats d'aliments seront faits auprès de fermes familiales.

En **Inde**, la loi nationale de garantie de l'emploi rural de 2005 est un bon exemple d'instrument important pour la sécurité alimentaire. Les politiques nationales sur la sécurité alimentaire prévoient aussi des dépenses publiques pour des filets de sécurité alimentaire comme le Système de distribution publique, le Programme de distribution de repas de midi aux écoliers et les Services intégrés pour le développement de l'enfance, qui donnent aux jeunes adolescentes, aux femmes enceintes ou aux mères allaitantes des rations à emporter et des repas cuisinés. Toutefois, en Inde, les dispositions juridiques doivent comprendre des prestations plus spécifiques et détaillées pour les enfants de différents groupes d'âge. Il faut aussi des clauses plus strictes pour les prestations en cas de maternité, les crèches, les produits de substitution du lait maternel et la promotion de l'allaitement au sein. De plus, l'Inde envisage d'adopter une loi nationale sur la sécurité alimentaire, expressément destinée à protéger le droit à l'alimentation³¹.

Justiciabilité:

La justiciabilité du droit à l'alimentation n'a pas encore été testée dans les tribunaux de la majeure partie des pays, parce que la jurisprudence en la matière est encore limitée. Cela ne veut pas dire que le droit à l'alimentation ne soit pas justiciable en soi, mais plutôt que les tribunaux ont rarement été saisis de cas défendant ce droit avec succès. Toutefois, quand ce droit est revendiqué, avec une argumentation valable, la jurisprudence montre que certains juges ont obligé à garantir le droit à l'alimentation, sans aucune forme de discrimination.

Le système judiciaire de l'**Ouganda** comprend une série hiérarchisée de mécanismes de recours judiciaire et administratif, à commencer par les conseils judiciaires locaux, suivis des tribunaux pour les familles et les enfants, puis les tribunaux ordinaires, la Haute Cour et enfin la Cour suprême. En cas de violation, la loi de 2008 sur l'alimentation et la nutrition prévoit les sanctions suivantes: peines de prison ou amendes, restitution, cessation de l'acte illicite, garantie de non-répétition ou indemnisation. Il convient de renforcer l'accès des ruraux pauvres aux recours et aux possibilités de plaidoirie. La société juridique de l'Ouganda a lancé un projet d'aide juridique concernant les droits civils et politiques.

30 Pour de plus amples informations, voir la loi actuelle n° 11.947/2009.

31 En juin 2009, des représentants de différentes organisations de la société civile se sont réunis pour examiner le premier projet de loi et formuler des « exigences essentielles » sur le droit à l'alimentation. Voir la Campagne sur le droit à l'alimentation, loi sur le droit à l'alimentation, Introduction (Disponible à l'adresse http://www.righttofoodindia.org/right_to_food_act_intro.html).

En **Inde**, l'Union populaire pour les libertés civiques a présenté à la Cour suprême, en 2001, une pétition d'intérêt public. Cette affaire est devenue fameuse en Inde, sous le nom d'« affaire du droit à l'alimentation ». La Cour suprême a ouvert la voie à la mise en application du droit à l'alimentation, lorsqu'elle a explicitement affirmé, dans plusieurs jugements, que le droit à la vie devait être interprété comme étant le droit de vivre dans des conditions de dignité humaine, qui comprennent le droit à l'alimentation. En outre, dans des ordonnances provisoires, elle a décrété que la prévention de la faim et de l'inanition était « *l'une des principales responsabilités du gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement central ou de celui des États*³² ». Cette affaire est devenue la plus vaste pétition collective présentée aux tribunaux, du point de vue de ses effets sur la population. Plus de 20 ordonnances provisoires ont été émises depuis 2001. Même si elles sont dénommées « ordonnances provisoires », il s'agit en fait d'ordonnances définitives, dans le domaine qu'elles traitent spécifiquement. Le système judiciaire indien est unique en son genre, dans la mesure où il est défini de manière si ample qu'il permet à tout un chacun de présenter une pétition au nom de personnes trop pauvres ou analphabètes pour la présenter eux-mêmes. On insiste rarement sur la présentation d'autorisations écrites, car on tient pour acquis que l'auteur de la pétition d'intérêt public n'a pas les ressources voulues pour rassembler les données nécessaires afin d'ester en justice. En 2002, la Cour suprême a nommé deux commissaires spéciaux chargés de rassembler des informations et de veiller au respect de ses ordonnances.

Ce succès s'explique par le mouvement qui a soutenu cette action en justice et qui a maintenu la pression publique. Le calcul minutieux des coûts des prestations et le rassemblement des données nécessaires ont permis à la Cour suprême d'émettre des ordonnances précises.

En **Afrique du Sud**, le droit à l'alimentation est prévu dans la Constitution de 1996. La Haute Cour du Cap de Bonne-Espérance a été saisie d'une plainte présentée par des milliers de pêcheurs qui n'avaient plus accès à la mer à cause d'une loi de 1998 sur la pêche (Loi sur les ressources biologiques marines). Cette loi établissait des quotas, de sorte que seuls les pêcheurs commerciaux pouvaient pêcher. Les artisans-pêcheurs se sont donc retrouvés sans accès à la mer pendant six ans. En 2004, les pêcheurs ont fait appel, par l'intermédiaire d'une organisation œuvrant au développement de la région du Cap de Bonne-Espérance, en faisant valoir que l'application de cette loi violait leur droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a fait une déclaration sous serment devant le tribunal, pour expliquer la signification du droit à l'alimentation et la façon de reconnaître ce droit dans ce cas spécifique. Après avoir examiné la question, le tribunal a ratifié un accord à l'amiable entre le Gouvernement et les pêcheurs, accordant à 1 000 pêcheurs un accès immédiat à la mer. Dans un jugement rendu en 2007, le tribunal a assumé la responsabilité de la mise en application de l'accord à l'amiable et a obligé le Gouvernement à revoir la loi et à respecter, dans ce cas, le droit à l'alimentation.

Au cours de la crise alimentaire récente qui a sévi au **Népal**, Pro public, une organisation non gouvernementale, a été poussée à l'action par des nouvelles faisant état de cas de famine parmi la population et de vol d'aliments. Elle a saisi la Cour suprême, en faisant valoir que la Constitution du Népal reconnaît le droit à l'alimentation. La Cour, se référant à des évaluations de vulnérabilité préparées par le PAM, qui faisaient apparaître que 42 des 75 districts du pays étaient

32 Ordonnance de la Cour suprême du 20 août 2001, *PUCL v Union of India and others*, Acte de pétition (civil) 196 de 2001.



exposés à l'insécurité alimentaire, a ordonné au Gouvernement de livrer des approvisionnements alimentaires à 12 des 42 districts concernés.

En 1995, deux réfugiés sans-papiers vivant en **Suisse**, s'étant vu refuser l'assistance sociale prévue par la législation en vigueur, ont saisi les tribunaux. La Cour suprême a reconnu que quiconque vivait dans un pays démocratique avait le droit à un niveau minimum de subsistance, pour préserver sa dignité humaine. Il s'agissait là d'une règle constitutionnelle non écrite. Depuis lors, la Suisse a modifié sa Constitution pour reconnaître explicitement à chacun le droit à un niveau minimum de subsistance.

Au **Brésil**, comme dans beaucoup d'autres pays, le processus à suivre pour revendiquer le droit à l'alimentation est à la fois complexe et ardu; les pauvres ont en effet le plus grand mal à accéder aux tribunaux. Sans la société civile, qui assure le contrôle et la dénonciation des violations des droits, les porteurs d'obligations peuvent continuer à ignorer les cas intéressant le droit à l'alimentation.

Un moyen important consiste à coopérer avec le Procureur, qui est totalement indépendant de l'exécutif, du législatif et du judiciaire et qui représente la société devant ces trois pouvoirs. Le Procureur peut convoquer une audition publique pour donner suite à des plaintes individuelles ou collectives faisant état de violation des droits et il peut faciliter l'adoption de mesures correctives. Lorsqu'un différend met en présence l'État et la société, le Procureur a le pouvoir de convoquer des organes gouvernementaux et d'autres parties concernées à une audition et il peut négocier un ajustement des règles de comportement. Ce règlement du différend a force obligatoire sur le plan juridique: il définit les mesures que doivent prendre toutes les parties et établit une date limite pour mettre un terme aux violations identifiées. Le procès civil public est considéré comme le dernier recours.

Conclusion

Comme on vient de le voir, un pays peut disposer de tout un éventail d'instruments législatifs et de politiques pour promouvoir le droit à l'alimentation, lorsqu'il prend les engagements voulus et fait de ce droit une priorité nationale. Plusieurs questions doivent être prises en considération, même lorsqu'une loi ou une politique protégeant le droit à l'alimentation est en place, notamment:

- le droit doit avoir force exécutoire;
- les mesures correctives doivent être adéquates et efficaces;
- la loi elle-même doit être appliquée de manière équitable;
- les fonctionnaires des sphères politiques, administratives, juridiques et sociales doivent s'acquitter de leurs fonctions pour rendre ce droit accessible.

Il faut en particulier que les tribunaux disposent des pouvoirs voulus pour garantir le droit à l'alimentation, mais aussi que la population soit suffisamment informée pour pouvoir présenter une réclamation. Finalement, les cadres généraux d'action couvrant le droit à l'alimentation doivent être cohérents avec les politiques ayant trait au droit à l'alimentation et s'étendre à tous les secteurs de l'économie. En d'autres termes, les lois sectorielles et leur application doivent être alignées sur l'objectif du droit à l'alimentation.

Justice accessible: législation et imputabilité

Enseignements tirés:

1. La reconnaissance du droit à l'alimentation par la Constitution peut être considérée comme le mode de protection le plus solide de ce droit, mais les lois-cadres peuvent en fait offrir un plus haut niveau de protection, en définissant les mécanismes de mise en œuvre, de contrôle et de recours applicables au droit à l'alimentation. De plus, les lois sectorielles peuvent parfois gêner l'application du droit à l'alimentation.
2. Les pays qui font preuve d'une volonté politique et d'un engagement fermes à l'égard du droit à l'alimentation sont aussi ceux qui réussissent le mieux à mettre en œuvre des politiques et des lois visant à promouvoir ce droit.
3. Pour l'application du droit à l'alimentation, le processus suivi est aussi important que les clauses contenues dans la loi. Il faut de toute évidence renforcer les mécanismes d'imputabilité et l'accès local à la justice, même là où le droit à l'alimentation est reconnu. Il faut diffuser efficacement des informations sur les procédures à suivre pour présenter une plainte ou sur le moyen de revendiquer un droit à l'alimentation justiciable.
4. Les avocats et les juges n'ont pas encore beaucoup d'expérience en matière de droit à l'alimentation, même s'ils ont un rôle fondamental à jouer pour représenter les titulaires de droits et pour créer des systèmes judiciaires fonctionnels, capables d'apporter des mesures correctives efficaces en cas de violations.

Recommandations:

1. Les pays devraient réexaminer et renforcer leur cadre législatif sur le droit à l'alimentation, en recourant à l'un des trois instruments fondamentaux suivants: protection par la Constitution, loi-cadre et lois sectorielles. Il faut en outre s'assurer que toutes les lois sectorielles sont compatibles avec l'objectif du droit à l'alimentation, comme recommandé par le Guide de la FAO pour légiférer sur le droit à l'alimentation.
2. Il conviendrait d'appuyer les processus qui soutiennent l'expression d'intérêt, au niveau politique, et un engagement véritable à l'égard du droit à l'alimentation.
3. Il faudrait en priorité faire savoir aux citoyens quels sont leurs droits et comment les revendiquer, puis s'engager à mettre en place des mécanismes de recours administratif et judiciaire. Il faut envisager d'enquêter sur les systèmes judiciaires pour identifier des réductions de coûts, mais aussi des cas de corruption et de délais inutiles dans le traitement des revendications, qui découragent les titulaires de droits à revendiquer leur droit à l'alimentation.
4. Les campagnes de sensibilisation pour la promotion du droit à l'alimentation doivent cibler tout particulièrement les juges et les avocats. Les facultés de droit et les formations professionnelles pour les juristes doivent s'attacher à renforcer leur capacité à traiter des cas relatifs au droit à l'alimentation. Il faudrait aussi former les ONG et les OSC au niveau local pour donner la possibilité de développer des contentieux d'intérêt public et faciliter, par d'autres moyens, l'accès à la justice.



Thème 3. Ciblage: information et évaluation

Problématique

Lorsqu'ils ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou qu'ils y ont accédé, 160 pays³³ ont accepté l'obligation de respecter, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation. Ils doivent donc mettre en place et maintenir un environnement porteur et cohérent, composé de politiques, lois et réglementations qui permettent aux individus de produire ou de se procurer des aliments sains et nutritifs, en quantité suffisante, pour eux-mêmes et leur famille, de façon à mener une vie active et saine. Les États doivent aussi venir directement

en aide à ceux qui ne sont pas en mesure de se nourrir par eux-mêmes. Les mesures à prendre pour se conformer à ces obligations peuvent prendre plusieurs formes: élaboration de politiques et de stratégies, mise en œuvre de programmes, adoption de lois et de règlements et mise en place ou renforcement d'institutions. Il convient d'évaluer les politiques pour déterminer si les objectifs, buts et stratégies sont compatibles avec la promotion du droit à l'alimentation, et s'ils sont appliqués d'une façon qui respecte les principes relatifs aux droits de l'homme.

Avant de prendre toute mesure sur le droit à l'alimentation au niveau national, il faudra nécessairement rassembler des informations et évaluer la situation du droit à l'alimentation. En effet, si les pouvoirs publics ne savent pas quelles sont les populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire, ni pourquoi elles sont privées de leur droit à l'alimentation, aucune mesure corrective ne peut être conçue et appliquée efficacement pour remédier à la situation.

Les Directives sur le droit à l'alimentation contiennent un certain nombre de recommandations qui aident à identifier les populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire. Les Directives 13 et 14 soulignent la nécessité de désagréger les données et d'identifier les groupes et les individus vulnérables, afin de prendre des mesures correctives et de bien cibler l'assistance, en fonction des besoins. La Directive 2.2 recommande de procéder à une évaluation participative de la situation économique et sociale et de la sécurité alimentaire, alors que la Directive 5.1 préconise une évaluation institutionnelle.

La Directive 3.2, qui mentionne les stratégies de mise en œuvre du droit à l'alimentation, recommande que les porteurs d'obligations commencent par « ...une évaluation soigneuse des lois, politiques et mesures administratives en vigueur à l'échelle nationale et des programmes en cours, et par un inventaire systématique des obstacles et des ressources disponibles ».



©FAO / Gabriele Zanolli

33 Situation au mois de décembre 2009.

(Disponible à l'adresse http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=fr).

L'évaluation du droit à l'alimentation se fera en cinq grandes étapes:

1. Identifier les personnes vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire.
2. Évaluer le cadre législatif, pour déterminer s'il encourage ou non la concrétisation du droit à l'alimentation.
3. Évaluer le cadre d'ensemble des politiques, pour voir si les politiques et les programmes sont formulés et appliqués en tenant compte des principes relatifs aux droits de l'homme, et si les politiques nationales s'attaquent aux causes profondes de la non-concrétisation du droit à l'alimentation.
4. Évaluer les cadres institutionnels et la participation de la société civile pour recueillir des informations sur le mandat et les réalisations d'institutions publiques pertinentes, les mécanismes de coordination et les procédures à suivre pour revendiquer le droit à l'alimentation.
5. Évaluer les crédits budgétaires et les dépenses et appliquer des méthodes d'analyse budgétaire pour vérifier à quel niveau se situe l'engagement politique à concrétiser le droit à l'alimentation.

Défis

Le manque de données désagrégées, ou l'impossibilité d'accéder à ces données dans de nombreux pays, limite la possibilité d'identifier les groupes vulnérables et exposés à l'insécurité alimentaire, en fonction de leurs moyens d'existence et de leurs caractéristiques socioéconomiques, ce qui empêche de mieux saisir les causes profondes de cette situation.

Il est particulièrement difficile d'identifier les questions juridiques, les politiques, les arrangements institutionnels et les mesures administratives à prendre en compte lors de l'évaluation du droit à l'alimentation. Lorsqu'il faut agir vite et que les ressources disponibles sont limitées, il convient d'établir des priorités, de manière à se concentrer sur les aspects les plus importants et les plus pertinents (comme la nécessité de définir le champ d'application de l'évaluation).

Grâce aux travaux réalisés par la FAO, Action Aid, Droits et démocratie, FIAN et d'autres organismes, on connaît mieux, désormais, les avantages et les difficultés d'une évaluation du droit à l'alimentation au niveau national. Avec les outils disponibles, on peut aller au-delà de l'analyse de la sécurité alimentaire en établissant des liens entre d'une part les informations recueillies et de l'autre, les politiques, lois et institutions nationales. Etant donnée la complexité de la question, il reste difficile d'identifier les principaux programmes ou lois à examiner et de les analyser sous l'angle des droits de l'homme. La plupart des rapports d'évaluation ont tendance à être trop descriptifs et à contenir trop de détails et pas assez d'analyses. Par exemple, ces rapports peuvent affirmer que le droit à l'alimentation n'est pas prévu dans la Constitution, mais ils n'analysent pas comment cette lacune empêche la concrétisation du droit à l'alimentation de la population, ou comment un amendement à la Constitution pourrait faciliter la réalisation de ce droit.

Dans un premier temps, de nombreux pays n'auront que des capacités limitées pour entreprendre une évaluation du droit à l'alimentation, d'où l'importance essentielle d'un renforcement des capacités. Idéalement, l'évaluation du droit à l'alimentation devrait venir à la fois des titulaires de droits et des porteurs d'obligations, si bien que le renforcement des capacités peut devenir une vaste entreprise, exigeant à la fois du temps et des ressources.



Les partenaires internationaux de développement peuvent estimer que les travaux portant sur les droits de l'homme sont irréalistes ou mettre en doute la pertinence de ces droits. Par exemple, si les donateurs sont peu disposés à appliquer aux politiques d'éradication de la faim le cadre de défense des droits de l'homme, les gouvernements s'empresseront moins de lancer un processus d'évaluation.

Comme indiqué précédemment, on peut compléter une évaluation technique du droit à l'alimentation en analysant l'ouverture d'esprit du gouvernement à l'égard du droit à l'alimentation et en déterminant s'il existe une culture des droits de l'homme, c'est-à-dire si les droits de l'homme sont reconnus et respectés et si les porteurs d'obligations sont conscients de ce que l'on attend d'eux, en matière de droits de l'homme. Cela a été démontré par la documentation et l'analyse de FIAN sur les violations concrètes du droit à l'alimentation dans plusieurs pays³⁴.

Expériences des pays

Identifier les populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire:

En **Inde**, chaque année, la malnutrition provoque la mort d'un nombre de personnes supérieur à celui des décès déplorés lors de la dernière grande famine de l'Inde, pendant la crise du Bengale de 1943 (environ trois millions de décès)³⁵. Le nombre d'enfants qui périssent ainsi chaque année est bien trop élevé. Les enquêtes du Gouvernement classent d'habitude la population en quintiles de revenus, ce qui donne une idée de la pauvreté et de l'inégalité, sans toutefois identifier des groupes comme les Adivasis et les Dalits, victimes d'une discrimination sociale, qui a des effets sur leur sécurité alimentaire. Pour résoudre ce problème, il est essentiel de désagréger les données. Les commissaires de la Cour suprême ont déploré le manque de données officielles, mais ont recueilli un grand nombre de preuves empiriques indiquant l'existence de cas de discrimination et d'exclusion sociale. Ils ont insisté pour que les méthodes de collecte de données soient révisées pour combler ces lacunes et mieux identifier les groupes les plus vulnérables de la société.

En **Ouganda**, il n'existe pas de données désagrégées sur le nombre et la répartition des groupes vulnérables (enfants, femmes, personnes âgées, malades chroniques, groupes ethniques minoritaires, handicapés et autres personnes n'ayant pas un accès adéquat aux aliments), même si des groupes vulnérables ont été identifiés dans des documents. Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et le Ministère de la santé ont mené une évaluation conjointe de la situation de l'alimentation et de la nutrition dans le pays en 2004 afin de recueillir des informations de base pour la formulation de la Stratégie nationale et du Plan d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle³⁶. La vulnérabilité nutritionnelle liée à la pauvreté - c'est-à-dire la probabilité qu'une personne succombe au risque - a été décrite dans le cadre de l'analyse de la pauvreté entreprise par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique en 2003, puis à nouveau en 2005. Dans ces deux évaluations, la vulnérabilité a été analysée en fonction du risque d'exposition à un conflit armé ou à des facteurs démographiques ou liés à la pauvreté³⁷.

34 <http://www.fian.org/cases>

35 PAM. 2006. *Rapport sur la faim dans le monde – Faim et apprentissage*. Rome.

36 République d'Ouganda. 2005. *The National Food and Nutrition Strategy, Final Draft*. (Disponible à l'adresse <http://www.health.go.ug>).

37 Cette catégorie a été mentionnée, pour la première fois, dans le rapport intérimaire de 2003 sur la pauvreté, établi par le Ministère ougandais des finances, de la planification et du développement économique. Elle a également été adoptée dans la Stratégie et le Plan d'investissement ougandais pour l'alimentation et la nutrition (2005).

Les informations recueillies par des équipes sanitaires pendant les campagnes de vaccination et par le groupe de santé autochtone de la Fondation brésilienne pour la santé ont permis d'établir le profil démographique le plus détaillé que le **Brésil** n'ait jamais produit. Grâce aux données désagrégées, on a pu établir un profil par région, par groupe ethnique, par sexe, par race et par groupe d'âge, ce qui a permis d'identifier spécifiquement les populations et les régions les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et de dresser une cartographie de cette vulnérabilité. Cela est particulièrement important lorsque l'on doit pourvoir aux besoins alimentaires particuliers de groupes spécifiques. Le Registre unifié du Brésil facilite les stratégies ciblées de lutte contre la faim, car le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim sait exactement quelles sont les populations pauvres, pourquoi elles sont exposées à l'insécurité alimentaire, ce dont elles ont besoin et où elles vivent.

Au **Guatemala**, le Centre d'information et de coordination sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CICSAN) a créé le Système municipal d'information sur le risque d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, qui a été conçu pour recueillir des informations sur plusieurs facteurs liés à la vulnérabilité, permettant ainsi de classer les municipalités selon leur niveau de vulnérabilité de façon à faciliter le ciblage géographique des interventions gouvernementales.

Évaluation des politiques, des lois et des institutions:

Au **Brésil**, la Commission permanente du CONSEA sur le droit à l'alimentation a récemment mis au point un outil d'évaluation servant à recueillir des informations qui guideront le Gouvernement pour l'intégration du droit à l'alimentation dans les politiques publiques. Ainsi, les politiques doivent être examinées pour vérifier si elles remplissent les critères suivants:

- Les titulaires de droits et les porteurs d'obligations sont clairement définis et peuvent être identifiés.
- Les titulaires de droits sont dotés des moyens voulus et sont encouragés à participer à des débats publics.
- L'État respecte, protège et fait appliquer le droit à l'alimentation.
- Des mécanismes permettant de revendiquer le droit à l'alimentation sont créés puis renforcés.
- Des objectifs, des buts assortis d'un calendrier précis et des points de repère précis sont définis et font l'objet d'un contrôle régulier.
- Des stratégies sont en place pour diffuser l'information.
- Les capacités des porteurs d'obligations et des titulaires de droits sont renforcées³⁸.

La stratégie de lutte contre la pauvreté du **Mozambique** pour 2006-2009, connue sous le nom de *Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009* (PARPA II), adopte une approche axée sur le droit à l'alimentation, mise en œuvre notamment moyennant la formulation et l'approbation d'une loi sur le droit à l'alimentation. Dans le cadre de cette initiative, le Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et à la nutrition (SETSAN) a évalué le cadre juridique correspondant du pays. Selon les conclusions préliminaires de cette évaluation, le droit à l'alimentation n'est pas clairement reconnu dans la législation nationale et les lois qui ont été promulguées n'ont pas incorporé une approche axée sur les droits de l'homme.

38 Voir la présente publication – TROISIÈME partie, Études de cas: I. Brésil – Un pionnier du droit à l'alimentation.



La Commission nationale des **Philippines** pour la lutte contre la pauvreté a créé un groupe multisectoriel pour débattre les causes profondes de la faim, le cadre juridique applicable à la lutte contre la faim et les programmes actuels de protection sociale. Trois rapports d'évaluation ont été établis à la suite de consultations tenues à l'échelle nationale avec des ONG, des associations populaires et le secteur privé. Ces rapports ont été examinés par des membres des pouvoirs publics nationaux et locaux, de la société civile et du secteur privé. Sur cette base, le Gouvernement a formulé une politique alimentaire nationale pour mieux coordonner et intégrer les interventions, car l'on avait constaté que les lois en vigueur étaient responsables d'un manque de coordination des programmes sectoriels et d'autres contraintes.

Le Gouvernement de **Bolivie** s'efforce d'éradiquer la sous-alimentation, qui touche un enfant de moins de cinq ans sur trois; pour ce faire, il vient en aide à des municipalités spécifiques, particulièrement exposées à l'insécurité alimentaire et à des problèmes de santé³⁹. Chaque municipalité a le droit d'adapter le programme en fonction de ses propres besoins. Cette décision permet d'avoir des politiques qui sont élaborées par ceux qui savent le mieux comment aider leur communauté, au lieu d'appliquer une seule politique pour toutes les communautés.

Malawi, Népal et Haïti: *Droits et démocratie*, une ONG canadienne, a envoyé des missions exploratoires au Malawi en 2006, au Népal en 2007 et en Haïti en 2008. Ces missions étaient destinées à encourager une plus grande responsabilisation de la part des pouvoirs publics et à donner les moyens voulus aux titulaires de droits. L'évaluation réalisée dans le cadre de ces missions a suscité un regain d'intérêt pour le droit à l'alimentation, en tant qu'instrument utile et dynamique. Les missions, qui comprenaient à la fois des experts nationaux et internationaux, ont facilité le dialogue entre une série de parties prenantes qui, normalement, n'ont aucune interaction (Commission nationale de protection des droits de l'homme, Ministère de l'agriculture, organisations de base et parlementaires). Cet effort a été couronné de succès et dans les trois cas, le dialogue s'est poursuivi. Par la suite, le Malawi et le Népal ont créé des réseaux nationaux sur le droit à l'alimentation afin de mettre en œuvre les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation. Le Malawi est actuellement sur le point d'adopter une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, alors que des ateliers de sensibilisation au droit à l'alimentation ont été réalisés dans huit districts du Népal. En Haïti, on prévoit maintenant une nouvelle campagne destinée à encourager la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Conclusion

Il est évident qu'avant de mettre en œuvre toute loi ou politique sur le droit à l'alimentation, les fonctionnaires gouvernementaux devront disposer d'une base solide d'informations pour identifier les couches de la population les plus exposées à l'insécurité alimentaire, dont les droits doivent être particulièrement protégés. Cette mesure devrait permettre d'adopter des mesures correctives appropriées pour chaque segment de la société, en fonction de ses besoins particuliers. On peut ainsi cibler correctement les campagnes, les ressources et les programmes, ainsi que d'autres efforts nécessaires à la réalisation du droit à l'alimentation. Pour que les évaluations aient la précision voulue, il faut que les communautés visées participent pleinement à la programmation des politiques. Il convient également d'examiner en détail le contexte national, l'environnement

39 Voir le Programme Malnutrition Zéro de Bolivie.

(Disponible à l'adresse http://www.unicef.org/bolivia/PR_080708_-_cooperation_agreement_bolivia_canada.pdf).

politique, juridique et social, ainsi que les politiques d'ensemble d'un pays. Cette analyse permettra de déterminer à quel point un pays est prêt à mettre en œuvre le droit à l'alimentation, en étudiant les ressources dont il dispose et le type d'obstacles qui risquent d'entraver le succès de ses efforts de mise en œuvre. Les données recueillies pour les deux types d'évaluation devraient être analysées afin de déterminer les liens existant entre eux et de faire en sorte que les porteurs d'obligations disposent des informations voulues pour orienter les politiques vers une meilleure mise en œuvre des objectifs du droit à l'alimentation.

Ciblage: information et évaluation

Enseignements tirés:

1. Les porteurs d'obligations ont un besoin essentiel d'informations, s'ils veulent identifier les titulaires de droits qui ont le plus besoin d'aide.
2. Le manque de données désagrégées ou l'impossibilité d'accéder aux données est un obstacle de taille pour qui veut identifier les groupes vulnérables ayant le plus besoin de protection.
3. La collecte participative de données, à laquelle sont notamment associés les titulaires de droits, aide à mieux comprendre les causes de la faim. Lorsque les porteurs d'obligations et les titulaires de droits participent pleinement à toutes les étapes de la collecte de données, les conclusions tirées de l'évaluation auront de meilleures chances de cibler les segments les plus défavorisés et de déboucher ainsi sur les mesures correctives et sur les avantages les plus appropriés.

Recommandations:

1. Il faut appuyer la collecte d'informations pertinentes et l'évaluation régulière des populations et des politiques, en tant que stratégies facilitant la conception et la formulation efficaces de mesures de promotion du droit à l'alimentation.
2. Les politiques et programmes doivent viser principalement les populations les plus vulnérables et chercher à rectifier les processus discriminatoires suivis pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation, ou tout simplement le manque de processus. Dans cette optique, il faudra disposer de données désagrégées par sexe, groupe d'âge, groupe social ou ethnique, etc.
3. Les gouvernements devraient entreprendre des évaluations, en travaillant de préférence en partenariat avec des organisations de la société civile. Les porteurs d'obligations et les titulaires de droits devraient participer pleinement à ces activités, à tout moment, pour que les conclusions et les recommandations aient de plus grandes chances d'être appliquées. Des informations détaillées sur les conclusions tirées devraient être portées à la connaissance de tous les membres des groupes visés, de manière accessible, et être directement liées aux solutions proposées et aux mesures de contrôle prévues.



Thème 4. Impact durable: critères et contrôle

Problématique

En général, les buts, objectifs et critères relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition sont définis sur une base technique et en fonction des besoins fondamentaux, mais d'habitude, ils ne tiennent pas compte des droits de l'homme. Les indicateurs utilisés pour le contrôle de la sécurité alimentaire et de la nutrition ne reflètent pas la nécessité de prendre en considération le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme; les indicateurs existants doivent donc être analysés différemment et des indicateurs complémentaires, axés sur les droits de l'homme, doivent être mis au point. Il faut désagréger les informations employées pour établir les indicateurs d'impact afin d'analyser les effets des politiques sur les différentes couches de la population. Par exemple, si l'on mesure à plusieurs reprises, au fil du temps, le coefficient de Gini pour la répartition de l'accès aux terres ou les revenus des ménages, on peut vérifier si des politiques spécifiques améliorent vraiment l'accès équitable des pauvres aux ressources.



© FAO / Gabriële Zanoli

Le suivi axé sur les droits de l'homme contrôle les effets des politiques, programmes et actions des pouvoirs publics, ainsi que le processus qui les sous-tend. Les indicateurs utilisés traditionnellement pour le suivi se concentrent d'habitude sur les impacts et les effets. Ainsi, des indicateurs comme le rabougrissement des enfants ou l'insuffisance pondérale ne donnent que peu d'informations sur les mesures qui s'imposent. Ils doivent donc être incorporés dans une analyse intégrée, qui relie les causes aux effets.

Même si une analyse des causes et de la vulnérabilité est de plus en plus souvent entreprise à l'échelle nationale, une analyse des processus de mise en œuvre est rarement effectuée; il faudrait donc élaborer des indicateurs appropriés sur les processus, qui rendent compte d'éléments spécifiques lors de la mise en œuvre et donnent des indications claires quant aux mesures correctives à prendre en cas de violation.

En général, la croissance économique et la réalisation des objectifs de développement socioéconomique ne signifient pas nécessairement que les droits de l'homme de chaque individu ont été respectés, protégés et appliqués. Il en va de même pour la concrétisation du droit à l'alimentation. Il convient de contrôler les effets des mesures prises par les pouvoirs publics, mais aussi les processus qui ont mené à ces effets. Ces processus devraient se conformer aux principes et approches des droits de l'homme: ils devraient être transparents, non discriminatoires, participatifs et habilitants, et respecter pleinement l'état de droit et la dignité humaine.

Le suivi axé sur les droits de l'homme a besoin de buts et de critères vérifiables et assortis d'un calendrier, de manière à mesurer les progrès accomplis en vue de la réalisation du droit

à l'alimentation et d'établir des rapports à ce sujet. Ces buts et critères devraient orienter les politiques et aider à améliorer la gouvernance, dans la mesure où les titulaires de droits et leurs représentants peuvent y recourir pour tenir les gouvernements pour responsables, si aucun progrès n'est réalisé. De plus en plus, les documents décrivant les politiques et les stratégies spécifient les buts à atteindre, à l'échelle nationale, ce qui permet à des tiers de vérifier si ces buts sont effectivement atteints. La Directive 17 sur le droit à l'alimentation invite les États à contrôler les progrès réalisés et rapporter régulièrement, à ce sujet, au Comité FAO de la sécurité alimentaire mondiale. Les États qui sont parties à des pactes et accords internationaux sont tenus de faire régulièrement des rapports aux organes créés en vertu de ces pactes et accords sur les progrès réalisés en vue de concrétiser le droit à l'alimentation.

Il convient de contrôler les violations au droit à l'alimentation, pour prendre des mesures correctives et éviter que ces violations ne se reproduisent. Une augmentation du nombre de cas signalés sur une période donnée peut indiquer une régression dans la concrétisation du droit à l'alimentation. Par ailleurs, dans certains cas, cela peut également signifier que les mécanismes de contrôle ont été renforcés et qu'ils sont mieux à même d'identifier les violations.

Les informations obtenues dans le cadre des contrôles devraient donner des moyens supplémentaires aux titulaires de droits qui pourront ainsi tenir les porteurs d'obligations pour comptables de leurs mauvais résultats, de leur conduite illicite ou de l'usage ruineux des ressources publiques. Elles devraient aider les individus à comprendre quels sont leurs droits, ce qu'ils signifient dans la pratique et comment faire appliquer leur droit à l'alimentation. Toutefois, la plupart de ces informations ne parviennent pas jusqu'aux titulaires de droits, car seuls des groupes techniques et des décideurs y ont accès.

Défis

La Directive 17.1 sur le droit à l'alimentation suggère que « *les états pourront souhaiter établir des mécanismes de contrôle... en s'appuyant sur les systèmes d'information existants, dont ils combleront les lacunes* ». Les systèmes d'information existants dans les pays sont souvent insuffisants, pas tellement du point de vue de la disponibilité des informations, mais plutôt au niveau des capacités d'analyse. Cela limite le suivi du droit à l'alimentation, qui exige des capacités techniques de suivi, une bonne compréhension des principes relatifs aux droits de l'homme et de leur signification concrète et la capacité d'analyser les informations provenant du suivi, sous l'angle des droits de l'homme. Il est souvent difficile de trouver toutes ces compétences dans une seule organisation, si bien qu'il faut toujours renforcer les capacités.

La Directive 17.6 sur le droit à l'alimentation est libellée comme suit: « *...il convient que les États garantissent un processus participatif de collecte, de gestion, d'analyse, d'interprétation et de diffusion de l'information* ». Les rapports de suivi sont d'habitude assez techniques et sont réservés à des groupes d'experts. Le suivi axé sur les droits de l'homme devrait en revanche chercher à rendre ces informations accessibles et utilisables pour tous les titulaires de droits. Il faut peut-être, dans cette optique, que le contrôle du droit à l'alimentation se fasse au niveau des communautés et à l'initiative de groupes locaux. Cela signifie également que les institutions gouvernementales et les organisations non gouvernementales chargées de contrôler le droit à l'alimentation ont le devoir de rendre ces informations accessibles à tous, car le processus de contrôle devrait être transparent.



Souvent, les décideurs ne comprennent pas bien les concepts du droit à l'alimentation ou les considèrent comme une menace pour leurs pouvoirs décisionnels. Cette attitude pèse sur le suivi du droit à l'alimentation s'appuyant sur les droits de l'homme. Il faudrait mettre en place des stratégies pour permettre aux décideurs et aux titulaires de droits de bien comprendre les concepts du droit à l'alimentation, leur signification pratique et la façon de les appliquer dans différents domaines professionnels et techniques.

Le suivi du droit à une alimentation adéquate est un outil qui n'en est encore qu'à ses débuts. À ce jour, on ne dispose que de peu de données empiriques sur la manière de contrôler le droit à l'alimentation (contrôler quoi, pour qui, dans quel but?). Les méthodes utilisées pour l'évaluation de la vulnérabilité, l'analyse des politiques, l'évaluation des programmes ou des institutions et l'analyse des budgets publics devraient être adaptées pour être appliquées à des initiatives de suivi du droit à l'alimentation.

Le suivi au niveau des communautés n'est pas un nouveau concept. Cela fait désormais de nombreuses années que des méthodes vraiment participatives ont été élaborées et appliquées et il existe toute une littérature qui résume ces méthodes, ainsi que l'expérience acquise lors de leur utilisation. Ces méthodes, qui permettent souvent de recueillir des informations de qualité, doivent maintenant être utilisées pour le suivi du droit à l'alimentation, afin de produire des données quantitatives complémentaires.

Expériences des pays

Les pays se rendent progressivement compte à quel point il importe d'avoir un seul organisme ayant clairement pour mandat de contrôler la réalisation du droit à l'alimentation. Pour être efficace, ce mandat doit être reconnu par toutes les institutions gouvernementales et se conformer aux Principes de Paris⁴⁰. L'institution concernée doit donc avoir les capacités nécessaires pour assurer le suivi du droit à l'alimentation, y compris les violations de ce droit.

La première institution de ce type était la Commission indienne des droits de l'homme, créée par la loi de 1993 sur la protection des droits de l'homme. Du fait de son mandat et de son statut indépendant, elle se conforme aux Principes de Paris concernant les institutions nationales chargées de la protection et de la promotion des droits de l'homme. La Commission a enquêté sur des allégations concernant des cas de famine dans l'État d'Orissa, une affaire en cours depuis 1997, et des suicides d'agriculteurs dans les États de l'Andhra Pradesh, du Kerala et du Karnataka. Dans chaque cas, la Commission a nommé un rapporteur spécial. Une section de son rapport annuel est consacrée aux questions de sécurité alimentaire. La Commission indienne des droits de l'homme suit les cas particuliers et demande des rapports trimestriels sur leur état d'avancement. C'était également le cas pour les districts de Kalahandi, Balangir et Koraput, dans l'État d'Orissa. Un groupe de base sur le droit à l'alimentation, créé en janvier 2006, donne des conseils à la Commission; il a notamment recommandé de formuler un plan national sur le droit à l'alimentation.

Des évaluations de programmes nationaux sur l'alimentation et la nutrition, qui viennent de s'achever récemment dans plusieurs pays d'**Amérique latine (Argentine, Brésil, Mexique et Panama)**

40 Les Principes de Paris ont été définis lors du premier Atelier international sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, tenu à Paris du 7 au 9 octobre 1991, et ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 48/134 de 1993.

montrent qu'il est possible d'intégrer une perspective soucieuse des droits de l'homme dans ces évaluations. Celles-ci couvriraient spécifiquement les processus de conception et de mise en application des programmes et cherchaient à déterminer s'ils s'inspiraient des droits de l'homme. Selon les conclusions initiales, les équipes nationales ont besoin d'un net renforcement des capacités, en ce qui concerne: a) les concepts relatifs aux droits de l'homme et au droit à l'alimentation; b) leur importance dans l'évaluation des programmes; et c) les implications au niveau des méthodes d'évaluation. Dans certains pays, l'équipe chargée de l'évaluation technique a renforcé ses compétences en la matière en travaillant en partenariat avec une institution ou une organisation s'occupant spécifiquement des droits de l'homme.

La FAO a offert ses services pour aider la Commission ougandaise des droits de l'homme à élaborer un outil d'évaluation du droit à l'alimentation, qui peut être adapté au niveau des districts, de manière à évaluer l'aptitude des pouvoirs publics à identifier les questions de droit à l'alimentation qui se posent à l'échelon local, et à prendre des mesures pour y répondre. Cet outil jouera un rôle essentiel dans l'élaboration d'indicateurs spécifiques à chaque pays, portant sur les processus, les impacts et les effets, en vue de leur incorporation dans un processus rationnel de suivi, au niveau des communautés et des districts. De plus, FIAN et d'autres organisations de la société civile ont largement contribué au renforcement des capacités et au suivi du droit à l'alimentation en Ouganda, en élaborant et en appliquant un outil qui évalue la mise en œuvre des mesures prévues dans les Directives sur le droit à l'alimentation.

Au **Brésil**, la Commission spéciale pour le contrôle des violations du droit à une alimentation adéquate est la première commission brésilienne qui s'occupe spécifiquement d'un droit économique, social ou culturel. Cette Commission, installée dans les locaux du Secrétariat spécial aux droits de l'homme, enquête sur les plaintes pour violation et propose des recours et des mesures correctives. Lorsque les programmes d'alimentation scolaire ont été mis en péril par des détournements de fonds, la Commission spéciale, de concert avec le Ministère de l'éducation et d'autres organismes gouvernementaux, a examiné les mesures et les solutions les plus appropriées. Comme la suspension des transferts de fonds aurait privé les enfants de leur repas de midi, plusieurs options de rechange ont été suggérées, comme le travail en collaboration avec les procureurs, la publication de l'identité des coupables (pratique consistant à « désigner et déshonorer ») et la mise en place de conseils scolaires locaux pour participer à la supervision des dépenses. Une autre solution non judiciaire consistait à publier les budgets alloués à toutes les écoles publiques. Cela permettait aux parents, aux professeurs et même aux élèves d'exiger des responsables scolaires qu'ils répondent de l'utilisation des fonds.

Comme dans beaucoup d'autres pays, la Commission des droits de l'homme des **Philippines** n'avait pas suffisamment de ressources financières et humaines et son mandat manquait de fermeté en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Aux termes de la Constitution, la Commission des droits de l'homme a uniquement pour mandat d'enquêter sur les droits civils et politiques, mais ses pouvoirs de recommandation, de recherche et de suivi ne sont pas limités. La Commission a donc entrepris récemment un projet d'« élaboration d'un cadre commun pour le contrôle du respect des obligations assumées par le Gouvernement dans le domaine du droit à l'alimentation »⁴¹.

41 FAO. 2009. Right to Food Assessment on the Philippines. FAO/Asia-Pacific Policy Center, pp. 2-36. Rome.
(Disponible en anglais à l'adresse http://www.fao.org/righttofood/publi10/PHILIPPINES_assessment_vol0.pdf).



Conclusion

Le contrôle efficace des processus d'application du droit à l'alimentation et des résultats obtenus détermine la mesure dans laquelle les efforts déployés peuvent avoir des effets durables et équitables pour toutes les parties prenantes. Pour que les effets soient durables, il faut non seulement un point de comparaison – à partir duquel des critères sont établis, pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation du droit à l'alimentation –, mais aussi des systèmes de contrôle vraiment efficaces et un processus transparent, non discriminatoire et participatif. Comme point de départ, les indicateurs ne doivent pas se limiter à évaluer l'état de vulnérabilité, mais doivent aussi mesurer les effets différenciés des politiques. À l'heure d'établir des politiques et des stratégies sur le droit à l'alimentation, il faut examiner avec soin les données désagrégées, avec des liens indiquant les causes de la faim, dans ses rapports avec les droits, les responsabilités et les processus correspondants. Le droit à l'alimentation suppose non seulement la protection des droits de l'homme, mais aussi un contrôle attentif de toutes les phases de mise en application, pour garantir que les principes relatifs aux droits de l'homme sont bien respectés tout au long du processus.

Impact durable: critères durables et contrôle

Enseignements tirés:

1. Le contrôle du processus de concrétisation du droit à l'alimentation ne se limite pas à un engagement à l'égard des politiques sur le droit à l'alimentation. Il faut aussi mesurer les progrès réalisés par les mécanismes de mise en application.
2. Le suivi axé sur les droits de l'homme contrôle les effets des politiques, programmes et actions, mais aussi le processus qui les sous-tend. Il faut, dans cette optique, analyser de manière intégrée les causes et les effets, sur la base de données désagrégées en fonction de différents niveaux d'insécurité alimentaire et de différents segments vulnérables de la population.
3. Les informations obtenues dans le cadre des contrôles des résultats et des processus devraient donner des moyens supplémentaires aux titulaires de droits, qui pourront ainsi tenir les porteurs d'obligations pour comptables de leurs mauvais résultats, de leur conduite illicite ou de l'usage ruineux des ressources publiques. Souvent, les titulaires de droits n'ont pas accès aux données requises pour accomplir cette tâche.

Recommandations:

1. Dès que les politiques et les programmes d'application du droit à l'alimentation sont en place, il faut créer des mécanismes de contrôle, comprenant des buts et des critères vérifiables et assortis d'un calendrier, de manière à mesurer les progrès accomplis. Enfin et surtout, il faut une institution chargée spécifiquement de contrôler le respect, la protection et l'application du droit à l'alimentation dans le pays.

Impact durable: critères durables et contrôle

2. Le système recommandé pour contrôler l'application du droit à l'alimentation est un système de suivi axé sur les droits de l'homme, qui mesure à la fois les résultats et les processus et fait ressortir les causes véritables de l'insécurité alimentaire.
3. Il faut recourir à des indicateurs relatifs aux processus, qui font apparaître les dimensions de participation, transparence et habilitation, afin de donner des orientations sur les mesures correctives à prendre. Les titulaires de droits doivent avoir accès aux informations voulues pour tenir les porteurs d'obligations pour comptables de leurs actions; en d'autres termes, les informations obtenues lors du suivi ne doivent pas être réservées aux groupes techniques et aux décideurs; elles doivent plutôt être disponibles sous une forme et dans un langage accessibles, pour la plupart des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire.



Thème 5. Action efficace: stratégie et coordination

Problématique

La nécessité d'adopter une stratégie axée sur les droits de l'homme en vue de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate dans chaque pays est reconnue explicitement dans la Directive 3.1 sur le droit à l'alimentation: « Il convient... en consultation avec leurs parties prenantes et conformément à leur législation nationale, que les États envisagent d'adopter une stratégie fondée sur les droits de l'homme aux fins de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate en les intégrant dans une stratégie de développement transcendant toutes les autres ».

Une telle stratégie devrait guider l'intégration des principes relatifs aux droits de l'homme et des approches du droit à l'alimentation dans des cadres d'action comme les stratégies nationales de développement ou de réduction de la pauvreté, ainsi que dans des politiques et plans sectoriels. Cette approche met en évidence les liens existant entre la réalisation du droit à l'alimentation et les politiques et programmes socioéconomiques.

Une stratégie sur le droit à l'alimentation devrait englober les quatre piliers de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, stabilité et utilisation des aliments), décrire les politiques et les programmes à mettre en place par tous les secteurs et, en particulier, cibler les groupes les plus vulnérables. Lors de la formulation d'une stratégie, on tiendra compte des résultats d'une évaluation détaillée de la législation et des politiques nationales, des cadres institutionnels et administratifs, des programmes gouvernementaux en cours et de la situation du droit à l'alimentation à ce moment précis. La stratégie devrait s'attaquer aux principaux obstacles qui entravent la réalisation du droit à l'alimentation et proposer un programme de réforme. Elle devrait aussi fixer des buts et des critères vérifiables et assortis d'un calendrier précis.

Une stratégie sur le droit à l'alimentation devrait susciter une meilleure prise de conscience du problème et garantir l'habilitation et la participation, facteurs qui peuvent tous contribuer à la volonté politique nécessaire à la réalisation du droit à l'alimentation. Cette stratégie peut constituer une vaste plateforme pour la formulation d'une stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition, car elle définit les rôles et les responsabilités publics. Elle devrait préciser comment le gouvernement assure l'imputabilité, garantit une bonne coordination entre les organisations de la société civile et les groupes locaux et encourage une large participation à la prise de décisions.

Conformément aux principes relatifs aux droits de l'homme, le processus d'élaboration d'une stratégie sur le droit à l'alimentation doit être hautement participatif et habilitant et s'ouvrir aux organisations de la société civile et aux groupes locaux; il doit aussi être transparent et comporter des mesures favorisant l'imputabilité. La Directive 3.5 sur le droit à l'alimentation encourage les pays, individuellement ou en coopération avec des organisations internationales, à élaborer des



stratégies sur le droit à l'alimentation et à incorporer ce droit dans leurs cadres généraux d'action, comme les stratégies de réduction de la pauvreté.

Lors de la formulation et de la mise en œuvre de politiques et de programmes multisectoriels, une coordination interinstitutions s'impose, pour éviter les chevauchements d'efforts. La Directive 5.2 sur le droit à l'alimentation encourage les gouvernements à établir des mécanismes pour la mise en application et le contrôle des politiques, des plans et des programmes, et à faire participer les communautés à la planification et à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux. Si les pays décident de confier cette fonction de coordination à une seule institution, le mandat de cette institution doit être clairement défini et être réexaminé et contrôlé régulièrement.

Défis

Souvent, les décideurs et les planificateurs ne saisissent pas bien les concepts et les principes du droit à l'alimentation, ni l'importance des droits de l'homme en général. De plus, les équipes nationales chargées de la formulation des politiques n'ont ni l'expérience ni les compétences voulues pour traduire les principes du droit à l'alimentation en options ou en buts pratiques. Une tâche urgente et importante à effectuer, pour la formulation d'une stratégie sur le droit à l'alimentation, est de remédier à ce manque d'expérience et de connaissances. À cette occasion, on ne manquera pas de souligner clairement et en termes concrets la valeur ajoutée découlant de l'intégration de concepts et de méthodes relevant du droit à l'alimentation dans les politiques sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

S'il est vrai que dans les constitutions et le préambule des politiques, le gouvernement exprime parfois son engagement à l'égard du droit à l'alimentation et des droits de l'homme en général, les discours officiels et les engagements se traduisent rarement en politiques prioritaires, en stratégies de mise en œuvre et en mesures concrètes. Une stratégie sur le droit à l'alimentation devrait permettre aux gouvernements de concrétiser leur engagement politique.

La sécurité alimentaire couvre plusieurs secteurs et relève donc de plusieurs institutions gouvernementales, mais aucune d'entre elles ne dispose des pouvoirs voulus pour diriger et coordonner la mise en application des activités. Même lorsqu'un organe de coordination multisectoriel a été établi, avec des membres de haut niveau, cet organe a rarement les pouvoirs voulus pour diriger la mise en œuvre, ce qui limite fortement son impact sur les plans et les budgets sectoriels. Comme l'ont signalé de nombreux participants au panel, l'emplacement institutionnel de l'organe de coordination joue également un rôle important et peut déterminer si l'organe en question réussira ou non à mobiliser et à coordonner d'autres institutions. En effet, un organe de coordination installé dans le cabinet du président ou du premier ministre a en général plus d'autorité qu'un organe similaire partageant les locaux d'un ministère.

Les efforts de coordination interinstitutions se heurtent en général à de la résistance, pour les motifs suivants: a) ils sont perçus comme une interférence dans le mandat exclusif des différentes institutions; b) ils peuvent entraîner un partage du budget entre les institutions, ce qui veut dire que chaque institution peut être amenée à devoir renoncer à une partie de son budget; c) ils sont perçus comme un surcroît de travail, sans procurer aux institutions individuelles des avantages ou une reconnaissance. La coopération entre les fonctionnaires gouvernementaux et les organisations non gouvernementales ou locales se révèle difficile lorsque le rôle de ces dernières se limite à contrôler les mesures prises par les pouvoirs publics, ou lorsque les gouvernements perçoivent les ONG comme étant des concurrents pour l'obtention de fonds internationaux.



Expérience des pays

Au **Mozambique**, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2006-2009 (PARPA II) fait de la sécurité alimentaire une question transversale et réaffirme le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme, pour tous les Mozambicains. Il incorpore des principes fondamentaux liés aux droits de l'homme, comme l'égalité, la parité hommes-femmes et la non-discrimination, la participation, la transparence et l'imputabilité, la dignité inhérente à tous les êtres humains, la primauté du droit et l'habilitation. Ce document stratégique souligne la nécessité d'adopter une approche holistique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et reconnaît que la santé et la protection sociale sont des droits de l'homme. Après l'adoption de PARPA II, le Mozambique a révisé sa première stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional – ESAN I), y compris une évaluation du droit à l'alimentation, et en 2007, il a adopté une stratégie révisée, ESAN II. L'objectif de cette stratégie révisée est : « *de faire en sorte que tous les Mozambicains aient, à tout moment, un accès physique et économique à un régime alimentaire adéquat, leur permettant de mener une vie saine et active et de réaliser ainsi leur droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme* »⁴². ESAN II définit clairement les mesures à prendre par les porteurs d'obligations, ainsi que les droits des citoyens. Il demande instamment la mise en place de mécanismes vigoureux de recours, pour que les Mozambicains puissent revendiquer leur droit à l'alimentation.

Le Gouvernement du **Brésil** a consenti de gros efforts pour inverser la tendance de l'insécurité alimentaire et de la faim. Son principal programme de lutte contre la faim, connu sous le nom de *Fome Zero* (Faim zéro), suit une approche multisectorielle et interdisciplinaire pour la réalisation du droit à une alimentation adéquate. La stratégie suivie comprend des programmes répartis en quatre catégories : a) meilleur accès physique et économique à l'alimentation ; b) promotion de l'agriculture familiale ; c) activités rémunératrices ; d) mobilisation sociale et éducation. Les programmes les plus ambitieux et de plus grande portée de Faim zéro sont le programme national d'allocations familiales et le programme national de repas scolaires. Le programme national de repas scolaires fournit, 200 jours par an, des repas à 34,6 millions d'écoliers, jusqu'à la classe de quatrième (écoliers de 13 ans)⁴³.

En **Ouganda**, le Conseil pour l'alimentation et la nutrition (UFNC) a formulé une stratégie et un plan d'investissement pour l'alimentation et la nutrition, afin de donner suite à la politique nationale de 2003 sur l'alimentation et la nutrition (NFNP)⁴⁴. La stratégie a été adoptée par les ministères de l'agriculture et de la santé en novembre 2005 et est en attente de l'approbation du cabinet avant d'être soumise au parlement, pour débat et adoption. La stratégie est principalement axée sur les activités de sensibilisation en faveur de la bonne gouvernance, la coordination intersectorielle, l'habilitation des titulaires de droits et des porteurs d'obligations, la décentralisation des politiques et l'égalité hommes-femmes. Elle vise à fournir un appui nutritionnel à toutes les femmes en âge de procréer.

42 Mozambique. 2008. ESAN II. Chapitre 3. 5.
(Disponible à l'adresse http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Mozambique/Mozambique_ESAN_IlePASAN.pdf).

43 Le programme touchait 47 millions d'écoliers en 2009.

44 <http://www.pma.go.ug>.

En **Inde**, dans la fameuse « affaire du droit à l'alimentation », la Cour suprême a décrété que chaque État et territoire de l'Union doit faire en sorte que personne ne meure d'inanition ou de malnutrition. Cela veut dire que les pouvoirs publics doivent garantir des moyens de subsistance minimaux aux personnes trop pauvres pour acheter des aliments, soit en leur fournissant directement une aide alimentaire, soit en leur facilitant l'accès à un emploi. La Cour a donné pour instruction aux États de veiller à ce que tous les magasins liés au système de distribution publique soient en état de fonctionnement. Elle a également ordonné aux États de mettre en œuvre des programmes vivres-contre-travail, un programme de distribution de repas de midi aux écoliers et des services intégrés pour le développement de l'enfance, dans des délais précis⁴⁵.

Certains organismes nationaux de coordination intersectorielle ont apparemment réussi à bien coordonner et contrôler les activités multisectorielles: c'est le cas du Conseil national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) du **Brésil** et des Conseils municipaux sur l'alimentation et la nutrition de **Bolivie**, connus sous le nom de COMAN. Par ailleurs, un Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et à la nutrition (SETSAN) a été établi au **Mozambique**, alors qu'un Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition (UFNC) a été créé en **Ouganda**. L'efficacité de ces mécanismes de coordination s'explique apparemment par leur emplacement institutionnel au sein de la hiérarchie gouvernementale et par leur composition. Par exemple, le CONSEA fait directement rapport au Président du Brésil; les deux tiers de ses membres sont des représentants de la société civile et un tiers sont des fonctionnaires du gouvernement. En Bolivie, les COMAN comptent dans leur composition des membres de la société civile, mais les fonctionnaires du Gouvernement sont la majorité. Il faudrait évaluer attentivement ces organismes de coordination multisectorielle pour voir quels sont les autres facteurs qui déterminent leur efficacité et quel rôle ils devraient jouer dans l'élaboration de stratégies sur le droit à l'alimentation et dans l'incorporation du droit à l'alimentation dans les politiques et les programmes.

Conclusion

Si l'on veut assurer l'efficacité du processus de mise en application des politiques sur le droit à l'alimentation, il faut élaborer, avec une large participation de toutes les parties prenantes, une stratégie qui fasse du droit à l'alimentation son objectif déclaré. En outre, les principes relatifs aux droits de l'homme doivent être pris en compte, pour transformer des concepts liés au droit à l'alimentation en options claires et pratiques. Il faut que la valeur ajoutée que représente le droit à l'alimentation soit communiquée aux institutions gouvernementales, aux ONG et aux communautés locales et soit bien comprise par eux, de manière à appuyer la coopération des parties prenantes. De plus, comme le droit à l'alimentation exige une action de la part du pouvoir législatif, mais aussi des mesures prises par plusieurs ministères couvrant toute une gamme de secteurs, il est important de trouver des moyens efficaces de coordination et de contrôle des activités intergouvernementales pertinentes - comme la planification et la budgétisation intersectorielles - pour garantir le succès de la lutte contre la faim.

45 Les directions suivies par les différents programmes comprennent l'identification des bénéficiaires et la fixation des montants à déboursier. Par exemple, la Cour a ordonné aux gouvernements des États de réaliser un programme de distribution de repas de midi, qui fournirait à chaque écolier fréquentant une école primaire administrée ou appuyée par l'État, un repas préparé d'au moins 300 calories et 8 à 12 grammes de protéines, pour chaque jour d'école, avec un minimum de 200 jours par an. Comme ce programme doit être réalisé pour tous les enfants de ces écoles, il s'agit du plus grand programme de repas scolaires au monde, avec plus de 50 millions de repas servis chaque jour.



Action efficace: stratégie et coordination

Enseignements tirés:

1. La meilleure façon de promouvoir le droit à l'alimentation est d'adopter des stratégies qui aident à traduire les principes et les prises de position en politiques prioritaires, plans d'action et mesures concrètes de mise en application.
2. Il est essentiel d'assurer la coordination et la coopération entre les organismes gouvernementaux et les autres acteurs, parce que très souvent, les organes de coordination multisectorielle n'ont pas les pouvoirs voulus pour guider les mesures de mise en application. Leur place dans la hiérarchie détermine dans une large mesure leur légitimité, les pouvoirs qui leur sont conférés et la bonne coordination des activités.
3. La disponibilité de ressources financières est essentielle à la mise en application des politiques et des programmes. En d'autres termes, lorsque les budgets nationaux reflètent les politiques prioritaires et les buts du droit à l'alimentation, il y a de meilleures possibilités de prendre des mesures efficaces pour accroître la sécurité alimentaire.

Recommandations:

1. Les stratégies doivent identifier la valeur ajoutée que le droit à l'alimentation apporte spécifiquement aux contextes nationaux et remédier à tout manque d'expérience et de connaissances des différentes parties prenantes dans ce domaine.
2. Il faut renforcer les organes de coordination et les placer à un niveau hiérarchique élevé, au sein du gouvernement, - par exemple sous le contrôle direct du président ou du premier ministre - afin de leur conférer des pouvoirs suffisants pour diriger la mise en œuvre des politiques de l'État.
3. Les politiques et les programmes sur le droit à l'alimentation doivent, dès le début, être liés à des processus de budgétisation annuelle - y compris budgets sectoriels, cadres de dépenses à moyen terme et soutien financier garanti à long terme. Les donateurs internationaux devraient fournir des crédits qui viennent compléter les fonds gouvernementaux, notamment lorsque les ministères ou les institutions gouvernementales manquent de ressources, au niveau national, pour placer le droit à l'alimentation au premier plan des préoccupations.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM ET MARCHÉ À SUIVRE

Il apparaît clairement, à la lumière du résumé ci-dessus des débats des cinq panels, que la concrétisation du droit à l'alimentation est une entreprise de longue haleine. Il faut pour cela un changement de mentalité: au lieu de voir les personnes exposées à l'insécurité alimentaire comme des personnes vulnérables qui ont besoin de charité, il faut commencer à reconnaître que ces personnes ont des droits et que le soutien qu'elles reçoivent correspond à un droit inhérent à chaque être humain. De toute évidence, il faudra beaucoup de temps et de ressources pour que tous les membres de la société comprennent pleinement la signification du droit à l'alimentation et la façon de le mettre en pratique. Il en va de même pour l'institutionnalisation du droit à l'alimentation, moyennant la mise en place de mécanismes d'imputabilité et de recours, la promotion de la transparence dans la prise de décisions et l'utilisation des ressources et la création d'« espaces » politiques et sociaux pour une véritable participation et l'habilitation des populations les plus vulnérables.

Certains pays ont réalisé des progrès, même s'il leur reste beaucoup à faire pour concrétiser pleinement le droit à l'alimentation pour tous. Dans les pays où le droit à l'alimentation a fait l'objet d'un engagement à l'échelle nationale et a été considéré comme une responsabilité du gouvernement, on assiste au fil des ans à une baisse régulière des taux de malnutrition, notamment parmi les groupes les plus marginalisés, tandis que le cadre institutionnel et les politiques d'ensemble ont été renforcés pour rendre ces changements durables et irréversibles. Le droit à l'alimentation ne se concrétisera pas du jour au lendemain. Il faut combiner volonté politique et cohérence, et les multiplier par le facteur temps, pour jeter les bases nécessaires, formuler les politiques et appliquer les lois.

Le Forum sur le droit à l'alimentation s'est révélé une ressource inestimable pour tous ceux qui travaillent en faveur du droit à l'alimentation et d'autres questions apparentées dans le monde entier et qui ont pu se réunir et partager leurs idées et leurs expériences. Il est important que ce type d'échanges se poursuive. La FAO peut jouer un rôle essentiel en fournissant une plateforme permanente pour favoriser un tel dialogue, encourager l'échange de compétences techniques et d'avis de politique générale et renforcer les capacités.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM

Le Forum s'est conclu sur un message clair: le droit à l'alimentation est promis à un bel avenir. La synthèse ci-après ne prétend pas rendre compte en détail des débats qui ont eu lieu lors des réunions des panels et des séances plénières, ni en refléter toute la richesse. Elle reste toutefois très utile si l'on cherche à résumer en quelques mots les très nombreuses opinions exprimées au cours de ces trois jours. Les lecteurs pourront se reporter à l'annexe de la présente publication, où le rapporteur du Forum présente un compte rendu plus détaillé, qui peut également être consulté, avec une riche série de documents et de contributions, à l'adresse <http://www.fao.org/righttofood>.

A) SOUTIEN DES PAYS

On assiste à une augmentation rapide du nombre de pays qui souhaitent renforcer les principes de droit à l'alimentation et de bonne gouvernance dans leurs politiques, leurs lois et leurs programmes. Ceux qui ont tenté une première expérience désirent amplifier et intensifier ces initiatives, d'autant plus que de nombreux guides et outils sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation sont disponibles. En conséquence, le Forum, loin de marquer la fin d'un processus,



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM

représente plutôt le début d'une nouvelle phase de mise en application qui se concentre davantage sur les activités menées au niveau national, en utilisant les connaissances, les outils, les réseaux et les stratégies mis au point à ce jour. Le renforcement des capacités et la formation jouent un rôle particulièrement important dans ce contexte, tout comme l'amélioration du suivi et de l'évaluation, à l'aide d'indicateurs adaptés à la situation nationale. La FAO a confirmé son engagement à appuyer la mise en application des Directives sur le droit à l'alimentation.

B) INITIATIVE ET ENGAGEMENT À L'ÉCHELLE NATIONALE

Une direction nationale à la fois vigoureuse et bien informée, notamment de la part du président, peut jouer un rôle majeur, comme on l'a vu dans certains pays pionniers, dont il est fait état dans les études de cas de la TROISIÈME partie de la présente publication. Il est également important que les populations soient informées de leurs droits de l'homme et aient les moyens requis pour demander le respect de ces droits.

C) PARTENARIAT AVEC DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes sont les principales forces qui font avancer le droit à l'alimentation, tant au niveau international que national. Dans nombre de pays, elles sont des partenaires de grande importance, appuyant l'action efficace des gouvernements dans ce domaine. La coopération entre les pouvoirs publics et la société civile est de la plus haute importance, notamment pour le contrôle de la mise en application du droit à l'alimentation.

D) RENFORCEMENT DE L'UNITÉ DE LA FAO POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Le Forum a montré que la FAO joue un rôle de premier plan en ce qui concerne le droit à l'alimentation et qu'elle est capable d'organiser des réunions dans ce domaine. L'Unité pour le droit à l'alimentation a été un élément fondamental du soutien fourni aux pays pour les aider à progresser sur ce point. Les participants se sont inquiétés de l'avenir des travaux de la FAO sur le droit à l'alimentation, dans le contexte de la réforme de l'Organisation. Les pays auront besoin du soutien de cette Unité pour bien appliquer les Directives sur le droit à l'alimentation, notamment les volets se rapportant à la législation, au suivi, à l'évaluation, à la budgétisation et à l'enseignement. De plus, il est nécessaire d'échanger, à intervalles réguliers, des expériences sur la mise en application au niveau international. Dans ce contexte, les participants ont réclamé la tenue d'un deuxième Forum sur le droit à l'alimentation.

E) INTÉGRATION DANS LES TRAVAUX SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le Forum a montré qu'il est essentiel d'inclure une dimension relative aux droits de l'homme dans les travaux sur la sécurité alimentaire, comme le prouve la crise alimentaire récente. Les filets de sécurité et l'accroissement de la production sont certes des mesures nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes. La troisième dimension du concept de sécurité alimentaire est précisément le droit à l'alimentation dans ses rapports avec la bonne gouvernance, c'est-à-dire voix, participation, habilitation, non-discrimination, transparence, imputabilité et état de droit. Les décideurs s'occupant du droit à l'alimentation et les spécialistes de la sécurité alimentaire devraient se rapprocher. La FAO a, à cet égard, des aptitudes d'organisation de réunions et elle devrait aussi fournir une plateforme pour faciliter, à l'échelon national, les débats intersectoriels sur des questions liées au droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU FORUM

F) COMMUNICATION INTERDISCIPLINAIRE

L'une des principales difficultés rencontrées est la communication. Les politiciens et les économistes ne comprennent pas toujours le langage utilisé par les défenseurs des droits de l'homme et vice versa. Or, il est indispensable de communiquer toutes les informations disponibles en utilisant un langage qui soit compréhensible pour les différents groupes, pays et secteurs, sans pour autant perdre l'essence du message que l'on veut faire passer.

G) APPUI AUX COMMISSIONS DES DROITS DE L'HOMME

Un bon moyen de promouvoir le droit à l'alimentation est de renforcer les commissions des droits de l'homme. Outre leur mandat traditionnel de préparation de rapports à soumettre aux organes créés en vertu d'un traité, ces institutions devraient contrôler la situation des droits de l'homme dans les pays, de façon à encourager une action plus efficace des gouvernements. Il convient de renforcer leurs travaux sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que leur capacité d'analyse des effets des politiques et des programmes sur le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme.

H) COHÉRENCE DES POLITIQUES À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET NATIONALE

Les droits de l'homme n'ont pas de frontières. Le problème de la faim ne se résume pas à une série de problèmes nationaux: c'est le problème de chacun d'entre nous. « *Un enfant peut être né dans un pays pauvre, mais cet enfant ne vit pas dans un monde pauvre* », comme a déclaré un participant au Forum « *Un enfant est l'enfant de tous et chacun, quel que soit le pays où il vit, a une responsabilité à l'égard de cet enfant* ». Les stratégies internationales et nationales sont interdépendantes et il faudra donc aborder le problème à ces deux niveaux. Les organes nationaux restent toutefois les principaux porteurs d'obligations: c'est en effet à l'échelle nationale et infranationale que les porteurs d'obligations rencontrent les titulaires de droits et que les efforts concrets déployés en faveur du droit à l'alimentation auront un effet sur la vie des populations.

I) IMPORTANCE DES PRINCIPES DES DROITS DE L'HOMME

Certains pays ont, de toute évidence, franchi diverses étapes en ce qui concerne les lois et les stratégies politiques, mais la même attention doit être portée à des questions moins visibles, comme l'habilitation, le renforcement des institutions, la transparence, la participation, la non-discrimination et le renforcement des capacités. Celles-ci sont plus difficiles à mesurer, mais elles sont indispensables si l'on veut produire des effets plus visibles, prenant la forme de lois, de stratégies, de politiques et de programmes.

Ces principes marquent un changement de conception, où la charité cède la place aux prestations dues, et les besoins, aux droits. Pour reprendre les mots d'Eleanor Roosevelt: « *Les droits de l'homme ne sont pas quelque chose que quelqu'un vous donne, mais plutôt quelque chose que personne ne peut vous enlever* ».



TROISIÈME partie

ÉTUDES DE CAS, À L'ÉCHELLE NATIONALE

I. INTRODUCTION	55
II. LE BRÉSIL	
Un pionnier du droit à l'alimentation	57
III. LE GUATEMALA	
Une page d'histoire en train de s'écrire	79
IV. L'INDE	
Les campagnes juridiques en faveur du droit à l'alimentation	97
V. LE MOZAMBIQUE	
Lutter contre la faim en s'appuyant sur les droits de l'homme	127
VI. L'UGANDA	
Unir ses forces pour le droit à l'alimentation	145
VII. CONCLUSIONS	166





I. INTRODUCTION

Cinq études de cas ont été préparées à l'échelle nationale, afin d'être soumises au Forum sur le droit à l'alimentation. Ces études décrivent la mise en application du droit à l'alimentation, examinent les réalisations, les difficultés et les opportunités rencontrées et font le point de l'état d'avancement des travaux dans les pays suivants: Brésil, Guatemala, Inde, Mozambique et Ouganda.

Les études de cas examinent comment ces cinq pays ont pu promouvoir concrètement le droit à l'alimentation dans le cadre des activités suivantes: i) identifier les plus démunis – les affamés et les pauvres; ii) effectuer une évaluation des environnements juridiques, politiques et institutionnels et des allocations budgétaires, pour déterminer s'il faut réformer les politiques de sécurité alimentaire; iii) élaborer des stratégies de sécurité alimentaire; iv) définir les mécanismes de coordination interinstitutionnelle et les modalités de participation des secteurs non gouvernementaux; v) intégrer le droit à l'alimentation dans la législation (par exemple, dans la Constitution ou dans une loi-cadre); vi) mettre en place des systèmes de contrôle des effets des politiques et des programmes et d'autres mesures d'évaluation; et vii) établir des mécanismes adéquats de recours (judiciaire, quasi-judiciaire et/ou administratif) pour ceux qui sont victimes de violation de leur droit à l'alimentation. Le renforcement des capacités et une activité transversale, à l'appui de toutes les étapes de mise en œuvre susmentionnées, et les mesures prises dans ce domaine sont décrites dans les études de cas.

Les informations seront mises à jour, à mesure que les travaux progresseront dans ces pays, ainsi que dans d'autres. Sauf indication contraire, les données figurant ci-après reflètent la situation telle qu'elle a été présentée au Forum, en octobre 2008, avec le cas échéant des mises à jour reflétant les évolutions importantes, jusqu'en décembre 2009.





II. LE BRÉSIL

Un pionnier du droit à l'alimentation

Points principaux

Le Brésil a acquis, dans ce domaine, l'une des expériences les plus riches en enseignements. Travaillant de concert, le Gouvernement et la société civile ont fait progresser le droit à l'alimentation sur de nombreux fronts grâce à des lois efficaces, des institutions solides, des politiques cohérentes et l'autonomisation de la société civile. Tout cela permet d'assurer que les efforts déployés pour garantir le droit à l'alimentation vont se poursuivre à mesure que le pays relève les nombreux défis qui l'attendent encore.

- Le programme plurisectoriel et participatif de lutte contre la faim « Fome Zero » (Faim zéro) a été créé par le Président du Brésil en 2003 pour venir en aide aux 11 millions de familles pauvres que compte le pays.
- Il a réduit les taux de malnutrition et amélioré les habitudes alimentaires de ces familles pauvres. De fait, le Brésil a réalisé l'OMD visant à réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim. Depuis 2003, 14 millions de Brésiliens ont été tirés de l'extrême pauvreté.
- Le programme d'alimentation scolaire fournit actuellement un déjeuner quotidien équilibré sur le plan nutritionnel à 47 millions d'élèves. Il leur enseigne également l'importance d'une nutrition appropriée, ainsi que des faits essentiels concernant l'alimentation et les éléments nécessaires à un régime alimentaire sain. Le programme est désormais fondé sur une loi relative à l'alimentation scolaire (adoptée en 2009) dont l'objectif déclaré est la concrétisation du droit à l'alimentation.
- Le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) a été rétabli en 2003 en qualité d'organe consultatif du Président du Brésil, pour élaborer des politiques et des directives destinées à garantir le droit à l'alimentation. En 2005, il a créé la Commission permanente sur le droit fondamental à une alimentation adéquate dans le but d'examiner les programmes et mesures publics. Le CONSEA a été efficace pour appuyer l'application du droit à l'alimentation et encourager la société civile à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et programmes relatifs.

1. Contexte

Bien qu'un tiers des revenus à l'exportation du Brésil provienne de l'agriculture, une étude menée en 2004 a montré que 72 des 185 millions d'habitants du pays étaient exposés à l'insécurité alimentaire⁴⁶. Des émeutes de la faim se sont produites dans les villes, tandis que d'autres manifestations et actions locales témoignaient du fait que malgré la croissance économique, trop de Brésiliens étaient encore au bord de la famine.

Luis Inácio Lula da Silva, un ancien dirigeant syndical, a été élu président en 2002 grâce à ses promesses de régler le problème de la faim au Brésil. Dans son discours d'investiture de 2003,

46 Institut brésilien de géographie et de statistiques. 2004. *Segurança Alimentar*. Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD 2004), p. 148. Rio de Janeiro. Publicação conjunta MPOG/FIBGE e MDS.

il a déclaré: « *Dans un pays dont la terre est si fertile et où tant de gens sont prêts à travailler, il n'y a aucune raison de laisser la faim sévir. [...] Parmi les priorités de mon gouvernement, il y a un programme d'alimentation et de sécurité alimentaire nommé Fome Zero (Faim zéro).* » Il a ensuite ajouté: « *Nous ne pourrions que rougir de honte tant qu'un seul de nos frères brésiliens souffrira de la faim* ».

Faim zéro a fait des progrès, même s'ils sont lents, pour venir en aide à ceux qui souffrent de la faim et de la pauvreté, et le Ministère brésilien du développement social et de la lutte contre la faim s'efforce d'améliorer la mise en œuvre du programme. Faim zéro s'attaque au problème en agissant sur plusieurs fronts:

- en sensibilisant l'opinion publique et en suscitant des engagements au plus haut niveau politique;
- en générant et en élargissant un soutien généralisé aux populations les plus pauvres du pays;
- en prenant des mesures faisant appel à des initiatives liées à l'agriculture et à la production, et en y associant tous les secteurs du Gouvernement; et
- en établissant un partenariat entre le Gouvernement et la société civile pour créer un processus participatif axé sur les droits.

Le Brésil a mis en œuvre de nombreux programmes et initiatives conformes à ce processus axé sur les droits de l'homme et a pris un grand nombre des mesures recommandées par les Directives sur le droit à l'alimentation adoptées à l'unanimité par la FAO. De fait, de nombreuses expériences menées dans le pays faisaient justement l'objet de vastes débats au moment de la négociation des Directives.

2. Histoire politique et agricole du Brésil

Le problème de la faim au Brésil remonte loin dans le temps. Au XVI^e siècle, le Brésil était une colonie portugaise dont l'économie était florissante grâce à l'esclavage; les populations autochtones étaient largement dédaignées. En 1822, le fils du roi du Portugal institua une monarchie constitutionnelle au Brésil et se proclama empereur. En 1900, le pays devint une république fédérale et abolit l'esclavage.

Au cours du siècle qui suivit, la population autochtone du Brésil et les descendants des anciens esclaves, dénommés *quilombolas*, continuèrent d'être marginalisés et demeurèrent des agriculteurs de subsistance ou travaillèrent pour des salaires dérisoires dans les champs et les usines quand ils parvenaient à trouver un emploi.

Le Gouvernement fut renversé en 1930, ce qui déboucha sur un demi-siècle de troubles politiques et sociaux, période pendant laquelle le Brésil connut néanmoins le début de son industrialisation, qui entraîna une recrudescence des mouvements sociaux, l'avènement des syndicats et un élan vers la réforme agraire. Tout cela fut interrompu par le coup d'État de 1964. Le nouveau pouvoir en place adopta des mesures renforçant le modèle axé sur les exportations agricoles, ce qui donna lieu à une énorme concentration de la propriété foncière et à une augmentation de la pauvreté rurale et urbaine.

Dans les années 80, les chefs militaires desserrèrent leur étau sur le pays et le Brésil commença à évoluer vers la démocratie. La réorganisation politique se cristallisa dans la Constitution de



1988, qui mettait les droits de l'homme au premier plan. Un scrutin présidentiel organisé l'année suivante marqua le retour du Brésil à un gouvernement élu par le peuple.

Toutefois, les années 90 amenèrent des crises liées à la dette extérieure et à une inflation galopante, provoquant une pression sociale généralisée. L'organisation connue sous le nom de « Mouvement d'action citoyenne contre la faim et la misère et pour la vie » unifia la moitié de la population autour de la nécessité de débattre des questions liées à la faim.

Tous ces bouleversements provoquèrent quelques changements. Les statisticiens du Gouvernement firent la cartographie de la faim⁴⁷ région par région, faisant apparaître que 32 millions de Brésiliens vivaient dans des conditions d'extrême pauvreté. Un Plan contre la faim et l'extrême pauvreté fut élaboré et solidement fondé sur les partenariats, la solidarité et la décentralisation. Le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) fut créé et la première Conférence nationale sur l'alimentation et la sécurité alimentaire du pays se tint en 1994, comptant avec la participation de nombreux représentants de la société civile et des pouvoirs publics.

La meilleure part des intentions et des ambitieux projets du Gouvernement fut court-circuitée par la pression internationale pour la réduction des dépenses publiques. Les petites entreprises et les petits propriétaires terriens se trouvèrent particulièrement affectés. À mesure que la pauvreté et la malnutrition empiraient, la pression sociale continuait d'augmenter.

En 1992, le Brésil a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR). Un Secrétariat spécial aux droits de l'homme a été créé en 1997, et un Plan national pour les droits de l'homme a été élaboré en 1999 et 2002, mais les changements ne se produisaient pas assez vite. Des années de graves problèmes sociaux et économiques, ainsi que la mise en accusation et la destitution du Président Fernando Collor en 1992, ont fini par déclencher l'inéluctable évolution du Brésil.

Les activités criminelles, notamment dans les villes, étaient en rapide augmentation dans un contexte de désespoir et d'inégalité, et la rue en appelait à la résolution des injustices criantes du pays. Tout cela fit du candidat Luiz Inácio Lula da Silva, personnalité issue de la classe ouvrière, un favori pour les élections présidentielles de 2002.

Une fois élu, le Président promit de mettre un terme à la faim au Brésil. Faim zéro, l'engagement d'éliminer l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, est devenu un objectif national adopté aussi bien par le Gouvernement brésilien que par la société civile. Il s'agit d'une initiative ambitieuse, qui a attiré l'attention mondiale et reçu de nombreux soutiens internationaux. Les experts de la FAO, de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement ont donné leur adhésion à cette initiative, qui reçoit l'appui technique de la FAO pour divers projets.

Le programme de lutte contre la faim, qui comprend à la fois une aide directe et des mesures à long terme d'atténuation de la pauvreté, requiert une action coordonnée de tous les pouvoirs publics aux niveaux du Gouvernement fédéral, des États et des municipalités. Une large participation de tous les segments de la société reste par ailleurs essentielle.

Le Brésil a accompli de nets progrès, mais il a encore beaucoup de chemin à parcourir pour accomplir son nouveau modèle de développement fondé sur l'inclusion sociale. Il est toujours

47 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1993. *O Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Anna Maria T. Medeiros Peliano (coord.). Brasília.

classé parmi les pays les plus inégalitaires du monde, et la concentration de la propriété foncière entre les mains d'une minorité continue de préoccuper les personnes privées de terres. Les vastes écarts économiques qui existent entre régions et groupes ethniques font toujours entrave au développement durable.

Il est nécessaire de poursuivre les efforts déployés jusqu'ici pour parvenir à la concrétisation progressive des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation.

3. Identifier les populations du Brésil touchées par la faim

Si la famine en tant que telle n'est pas fréquente, des millions de personnes sont confrontées à une insécurité alimentaire chronique. Nombre d'entre elles appartiennent à des groupes qui ont été largement marginalisés : *quilombolas*, populations autochtones ou groupes de migrants.

En 2004, l'Institut brésilien de géographie et de statistiques, ou *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE)⁴⁸, a mené une enquête sur la sécurité alimentaire afin de déterminer si les Brésiliens avaient suffisamment à manger et si leur accès à l'alimentation était limité ou sporadique. Si cette enquête ne mesurait pas la qualité ou le contenu nutritionnel des aliments, elle tenait compte de la tension psychologique qui accompagne l'incapacité des personnes à répondre aux besoins de leurs familles. L'enquête a fait apparaître des régions où le droit à l'alimentation n'était pas réalisé, et a établi la référence brésilienne pour la mesure de l'impact des politiques publiques et l'évaluation des progrès accomplis en matière de lutte contre la faim.

Selon cette enquête, l'insécurité alimentaire affecte 72 millions de Brésiliens (soit 18 millions de ménages), ou 39,8 pour cent de la population. Le nombre de personnes confrontées à une insécurité alimentaire faible s'élève à 32,6 millions, ou 18 pour cent de la population; les personnes qui doivent faire face à une insécurité alimentaire modérée sont 25,5 millions (14,1 pour cent); et les populations en butte à une grave insécurité alimentaire sont 13,9 millions (7,7 pour cent).

Des données supplémentaires, recueillies par des équipes sanitaires dans le cadre de campagnes de vaccination et auprès du Groupe de santé autochtone de la Fondation brésilienne de la santé, ont indiqué la nécessité pour le Ministère de la santé d'accorder la priorité à la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment au sein des groupes les plus vulnérables du pays. Les statistiques officielles avaient traditionnellement ignoré les descendants de populations africaines, les populations autochtones et d'autres groupes particulièrement vulnérables comme les populations qui vivent dans des zones géographiques reculées. En 2006, le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim a accordé une attention particulière aux conditions d'existence des *quilombolas*⁴⁹. Certains des résultats obtenus apparaissent ci-après.

Les enquêtes et les examens médicaux ont permis de dresser le profil démographique le plus complet jamais produit au Brésil. Les données ventilées ont permis d'établir des profils par région, groupe ethnique, race, sexe et âge, et ont facilité l'identification et la cartographie des populations et des régions plus spécifiquement vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ces informations sont fondamentales pour traiter les besoins alimentaires particuliers de différents groupes.

48 Institut brésilien de géographie et de statistiques. 2004. *Segurança Alimentar*. Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD 2004), p. 148. Rio de Janeiro. Publicação conjunta MPOG/FIBGE e MDS.

49 Brésil. 2006. *Chamada Nutricional "Quilombola"*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



Familles <i>quilombolas</i> bénéficiant d'au moins un programme social (échantillon = 2155)	%
Bolsa Família ou Programme national d'alimentation scolaire	51,7
Programme de distribution d'aliments d'appoint	6,5
Installation d'équipements	1,6
Prévention du travail des enfants (<i>PETI</i>)	3,8
Aide sociale (<i>Benefício de Prestação Continuada</i>)	2,3
Projet de citernes d'eau de pluie (<i>Projeto Cisternas</i>)	3,2
Programme d'achat d'aliments (<i>Programa de Aquisição de Alimentos</i>)	8,0
Autres	5,0

Complétant le Registre unifié brésilien, les données ventilées contribuent à fournir une aide à ceux qui en ont besoin. Toute famille dont les revenus sont inférieurs à la moitié du salaire mensuel minimum établi par le Brésil (192,06 USD)⁵⁰ est inscrite au registre. Si chaque membre de la famille gagne moins de 66 USD en moyenne, le ménage peut bénéficier du programme d'allocation familiale institué en 2004 dans le cadre du programme Faim zéro. Une fois enregistrés, les bénéficiaires peuvent plus facilement demander à participer à l'un ou plusieurs des 52 programmes de Faim zéro.

Projets pilotes

En 2005, une ONG nommée Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme (ABRANDH), travaillant avec le rapporteur national brésilien sur le droit à l'alimentation, a examiné la situation de la faim et de la pauvreté dans deux favelas. Les projets pilotes de i) Vila Santo Afonso, Teresina (État de Piauí), et ii) Sururú de Capote, Maceió (État d'Alagoas), ont trouvé là des centaines de familles vivant dans des habitations bâties en torchis ou faites de bâches en plastique, dans des conditions sanitaires bien en deçà des normes d'hygiène.

Depuis des années, Vila Santo Afonso abrite une population pluriethnique fluctuante, avec un groupe de base de quelque 250 familles. Vivant dans ce que la ville de Teresina a défini comme une « zone illégale », ces familles étaient considérées comme des squatteurs. Un centre sanitaire de Teresina a même affiché un avertissement en vertu duquel les résidents de Vila Santo Afonso ne pouvaient pas être traités dans ses locaux, et ce malgré le fait que la favela se trouvait dans sa circonscription. Avec 450 familles concernées, Sururú de Capote se trouvait dans une situation similaire.

50 Selon le taux de change 1 USD = 2 421 R\$ du 3 mars 2009, appliqué par la Banque centrale du Brésil (*Banco Central do Brasil*).

Projets pilotes

Dans le cadre de l'évaluation du projet, les enfants de moins de cinq ans ont été soumis à un examen médical. À Sururú de Capote, il a été établi que plus de 80 pour cent d'entre eux souffraient d'anémie, et que 87 pour cent d'entre eux étaient porteurs de parasites intestinaux. Près de la moitié des enfants examinés se situaient en dessous de la taille moyenne par rapport à leur âge, et la plupart d'entre eux étaient en état d'insuffisance pondérale. À Vila Santo Afonso, 54 pour cent des ménages vivaient dans des conditions d'insécurité alimentaire grave, soit près de huit fois la moyenne nationale. Les familles s'efforçaient d'envoyer leurs enfants à l'école, mais la zone manquait de salles de classe. Alors que la plupart des personnes interrogées indiquaient faire des repas quotidiens, leur régime ne consistait parfois que de riz, ce qui est loin de convenir d'un point de vue nutritionnel, et même le riz n'était pas disponible en quantité suffisante pour subvenir aux besoins de toute la famille.

Forts de cette information, les agents des ONG et les chefs des communautés ont pu démontrer aux fonctionnaires de Teresina que même si on leur avait déjà refusé l'accès aux aides, de nombreuses familles remplissaient bel et bien les conditions requises pour bénéficier du programme d'allocation familiale brésilien (Bolsa Familia). Outre leurs adresses « illégales » dans les favelas, de nombreux membres de ces familles ne disposaient pas de certificats de naissance ou d'autres pièces d'identité valides.

Les autorités de Teresina City ayant accepté de considérer les résidences de Vila Santo Afonso comme des adresses recevables, les familles pouvaient désormais demander des aides nationales. Des maisons de briques et de mortier ont alors été construites, et l'ensemble de la communauté a été inclus dans le Programme d'achat d'aliments. En tant que résidents en bonne et due forme, les ménages ont également pu prétendre aux services médicaux municipaux. Si l'on augmente la capacité d'accueil des salles de classes des écoles publiques, davantage d'enfants pourront chaque jour recevoir des déjeuners du Gouvernement en allant à l'école.

ABRANDH a soutenu des initiatives communautaires dont les objectifs étaient les suivants: a) créer des partenariats avec des organisations de la société civile; b) participer à des tribunes publiques favorisant la gestion des politiques publiques telles que les Conseils sur les politiques publiques; c) exiger la mise en œuvre et l'ajustement des politiques publiques par les organes publics; et déposer plainte auprès des institutions de protection des droits comme les procureurs du ministère public et les conseils des droits de l'homme quand leurs demandes n'étaient pas satisfaites par la branche exécutive (de plus amples informations sont fournies en la matière dans la section intitulée « Mécanismes de recours juridiques et administratifs »).

Des progrès s'accomplissent lentement, mais avec régularité pour ceux dont les droits sont les plus fragilisés. Grâce au Registre unifié, le Ministère du développement social et les autorités compétentes à tous les niveaux disposent de meilleures informations pour identifier et localiser les populations pauvres; ils peuvent ainsi cibler les personnes vulnérables avec des stratégies de lutte contre la faim mieux adaptées et plus efficaces. Les travaux destinés à concrétiser le droit à l'alimentation ont également débouché sur des améliorations en matière d'éducation et de logement. L'adoption d'une approche participative axée sur les droits de l'homme s'est avérée payante pour les résidents locaux et a renforcé leur dignité et leur estime de soi.



4. Évaluer les lois, les politiques et les institutions

Les Directives sur le droit à l'alimentation encouragent les États à examiner leurs lois, politiques et institutions afin d'identifier les problèmes qui font entrave au droit à l'alimentation. Une évaluation minutieuse révélera la situation actuelle, et une analyse consciencieuse indiquera les changements de politique nécessaires et les mesures requises pour améliorer la situation de la sécurité alimentaire des populations concernées.

Tout en reconnaissant les efforts déployés par Faim zéro pour mettre un terme à la faim, le CONSEA a noté que le programme ne disposait pas des éléments essentiels nécessaires pour en faire une approche axée sur les droits dans le but de concrétiser le droit à l'alimentation. En 2005, le CONSEA a créé la Commission permanente sur le droit fondamental à une alimentation adéquate pour conseiller le Gouvernement sur la manière d'incorporer le droit à l'alimentation dans les politiques publiques.

En adaptant un outil d'évaluation mis au point par la Commission sud-africaine des droits de l'homme, la Commission permanente du Brésil a examiné les programmes d'aide sociale phares de Faim zéro:

- (1) L'alimentation scolaire nationale (Ministère de l'éducation) a fourni environ 200 repas par an à 34,6 millions d'élèves jusqu'à la classe de 4^e (élèves de 13 ans) – soit près de 6,9 milliards de repas au total. Selon la dernière mise à jour du Ministère, depuis 2010, le programme a été élargi et fournit actuellement des repas à 47 millions d'élèves pour un coût d'environ 3 milliards de réaux⁵¹.
- (2) L'allocation familiale nationale (Ministère du développement social et de la lutte contre la faim), qui est un programme de transfert de revenus, concerne 15,7 millions de familles avec une allocation mensuelle moyenne de 49,56 USD; et
- (3) La Stratégie nationale pour la santé de la famille (Ministère de la santé) renforce le régime de soins national, avec 29 300 équipes de santé familiale couvrant 49,5 pour cent de la population du Brésil (soit 93 millions de personnes).

Les programmes ont été examinés à la lumière des critères suivants:

- une définition claire des titulaires de droits et des porteurs d'obligations;
- l'autonomisation et la participation en connaissance de cause des titulaires de droits;
- la responsabilité de l'État de respecter et protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet;
- la création et le renforcement de mécanismes de demande de prestation; la définition et le suivi des objectifs, des points de référence et des délais impartis;
- des stratégies de diffusion des informations; et
- le renforcement des capacités des titulaires de droits et des porteurs d'obligations.

La Commission permanente du CONSEA sur le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, a évalué le programme d'allocation familiale, la plus importante initiative de Faim zéro, au regard des critères ci-dessus. Elle a réitéré l'importance des allocations familiales pour concrétiser le droit à l'alimentation des populations marginalisées du Brésil, et a préconisé le renforcement du programme au moyen de mécanismes de contrôle social. Ceux-ci examineraient avec plus de précision les candidats, garantissant ainsi la bonne inscription de toutes les familles

51 <http://www.fnnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>.

remplissant les conditions requises, et l'exclusion de celles qui ne les remplissent pas. La Commission a également recommandé que le Ministère du développement social élabore et mette en œuvre, en collaboration avec les procureurs du ministère public brésilien, des mécanismes de recours accessibles grâce auxquels les titulaires de droits pourront faire appel et faire valoir leurs droits.

L'évaluation des activités d'alimentation scolaire a débouché sur des recommandations similaires, tendant à renforcer ce programme d'une importance vitale. Les responsables du programme d'alimentation scolaire ont travaillé avec la Commission permanente pour créer des outils grâce auxquels les titulaires de droits pourront faire valoir leur droit à l'alimentation. En faisant connaître leurs droits aux écoliers, on leur donne la possibilité de faire appel à une partie concernée si, pour une raison ou une autre, ces droits ne sont pas respectés. Ce mécanisme sensibilise les enfants et leur permet de mieux comprendre leurs droits, en les aidant à créer une culture durable des droits de l'homme.

En mars 2007, après une nouvelle évaluation, le CONSEA a recommandé au Ministère de l'éducation de modifier la loi sur l'alimentation scolaire pour mieux prendre en compte la diversité culturelle du Brésil, et notamment les carences nutritionnelles de certains groupes vulnérables. Il a également recommandé que le programme d'alimentation scolaire travaille en liaison plus étroite avec un autre programme gouvernemental, qui soutient les petits agriculteurs, en achetant des vivres au niveau local.

Outre les spécificités du programme, les analyses ont mis en lumière d'autres informations qui peuvent être utiles lors d'évaluations ultérieures des politiques. Par exemple, les enquêteurs ont conclu que les agents publics de mise en œuvre étaient bien plus réceptifs aux changements de politique que ne l'étaient les autorités plus haut placées; bien que quelques programmes et mesures brésiliens incorporent un dialogue sur les droits de l'homme, peu d'entre eux disposent déjà de mécanismes permettant d'exiger le respect de ces droits.

Même si la législation et les politiques publiques font état du droit à l'alimentation, sa concrétisation dépend de plusieurs conditions préalables interdépendantes, comme la sensibilisation des parties prenantes, leurs capacités et leur participation, des institutions de protection des droits de l'homme indépendantes, des mécanismes efficaces et accessibles de recours, et la mobilisation de la société civile.

Il est important d'évaluer les programmes, la législation et les institutions afin d'identifier les problèmes que pose la concrétisation du droit à l'alimentation et de décider des mesures à prendre. La méthode utilisée au Brésil pour évaluer les politiques publiques sous l'angle des droits de l'homme se compose d'étapes simples qui peuvent être adaptées pour être utilisées par des institutions et des commissions des pouvoirs publics, à tous les niveaux. Ces étapes peuvent également être adaptées pour être reprises dans d'autres pays.

5. Une stratégie cohérente en matière de sécurité alimentaire

Afin de lutter efficacement contre la faim, les mesures de secours à court terme doivent être assorties d'améliorations à long terme. Tout en se renforçant mutuellement, les unes créent des possibilités et les autres équipent les personnes souffrant de la faim pour mieux tirer parti de ces possibilités. Les pays qui adoptent l'« approche sur deux fronts » à l'appui de la sécurité alimentaire obtiennent des résultats plus rapides et plus efficaces dans leur lutte contre la faim.



Les Directives sur le droit à l'alimentation reconnaissent que les mécanismes destinés à garantir que ceux qui en sont responsables s'acquittent bien de leurs obligations, et que les dispositifs de revendication mis à la disposition des titulaires de droits doivent être mis en œuvre de façon progressive. Par conséquent, la troisième conférence nationale du CONSEA, tenue en 2007, s'est conclue par une déclaration finale affirmant que les principes directeurs des politiques adoptées en faveur de la sécurité alimentaire devraient « incorporer des principes et des mécanismes permettant de faire valoir le droit à l'alimentation, afin d'éliminer les pratiques qui induisent une dépendance et sont axées sur la charité ou sur un système de récompense ou de donnant-donnant, afin de promouvoir une culture fondée sur les droits ». Ces travaux sont encore en cours.

Il faut du temps pour donner aux personnes défavorisées la possibilité de prendre leur destin en main, et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour y parvenir. Le pays s'est engagé à affecter des ressources aux filets de sécurité sociale tout en construisant des solutions plus durables.

En matière de sécurité alimentaire, une méthode rationnelle, du point de vue stratégique, serait d'utiliser une feuille de route, discutée et adoptée par tous, dans laquelle figurent des mesures coordonnées au niveau gouvernemental et tendant vers un objectif commun. À ce titre, on élaborera des stratégies de lutte contre la faim et la malnutrition, avec des cibles, des délais, des responsabilités clairement réparties et des indicateurs d'évaluation connus de tous.

Les 52 programmes⁵² de Faim zéro s'articulent autour de quatre domaines thématiques: un meilleur accès physique et économique à l'alimentation, la promotion de l'agriculture familiale, des activités rémunératrices, et la mobilisation sociale et l'éducation. En ajoutant la mobilisation sociale à l'« approche sur deux fronts », le Brésil a renforcé les résultats de Faim zéro, augmentant la participation pour inclure non seulement les populations pauvres, mais aussi tous les membres de la communauté qui souhaitent prendre part à l'initiative.

Sous la direction politique du Président et de son cabinet, la Brésil a affecté, entre 2003 et 2008, 62,4 milliards d'USD⁵³ à ce programme. La plupart des opérations sont coordonnées par le groupe de travail de Faim zéro, mené par le Ministère du développement social. Le programme le plus ambitieux et à la plus grande portée de Faim zéro était le système d'allocation familiale dénommé Bolsa Família. Encadré par le Ministère du développement social, ce programme effectue des transferts mensuels de revenus à environ 15,7 millions de familles pauvres, à condition que leurs enfants soient scolarisés et participent à un suivi sanitaire préventif. Le Programme d'alimentation scolaire national du Ministère de l'éducation, l'un des plus vastes programmes de ce type au monde, fournit au moins un repas quotidien aux enfants et aux adolescents scolarisés et touche désormais plus de 47 millions de bénéficiaires.

Tous les programmes de développement ne sont pas financés exclusivement par le Gouvernement central: dans toutes les régions arides du Nord-Est du Brésil, les autorités fédérales, gouvernementales et municipales se sont associées pour construire 219 000 citernes et leur objectif est d'en construire 800 000 de plus. Les systèmes d'irrigation à petite échelle aident plus de 34 000 agriculteurs à générer des revenus, tandis que la disponibilité d'eau potable fraîche constitue un filet de sécurité pour les communautés. Des donations privées et commerciales ont contribué à compléter près de cinq millions de rations alimentaires à distribuer aux populations vulnérables, et 91 banques alimentaires ont été créées dans 19 des 26 États du Brésil.

52 <http://www.mds.gov.br/fomezero>

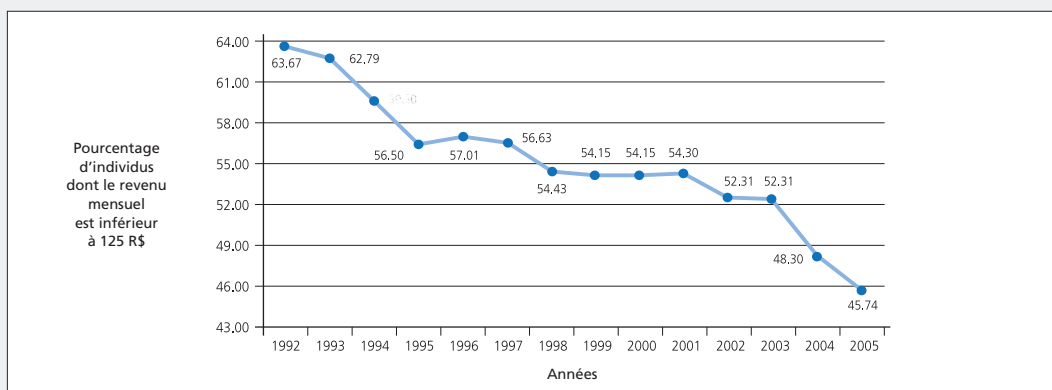
53 <http://www.planalto.gov.br/consea>

Dix-sept États accueillent près de 400 potagers communautaires, et plus de 300 000 familles des zones urbaines ont reçu une aide financière pour cultiver de petites parcelles de terre pour leur propre consommation et pour générer des revenus. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, plus de 100 cantines servent des repas nutritifs pour 0,50 USD à environ 2 000 ouvriers à bas salaire (par cantine). Ces cantines s'approvisionnent auprès des agriculteurs locaux et offrent des possibilités de formation sur le tas aux employés de cuisine.

La mise en œuvre des programmes de génération de revenus peut prendre du temps, mais ceux-ci sont essentiels pour soutenir le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire. Près de 400 000 personnes ont reçu des formations pour acquérir des compétences, et depuis 2003, 1 milliard d'USD a été fourni sous forme de microcrédits. Néanmoins, le taux de chômage du Brésil s'est maintenu à près de 10 pour cent, et 31 pour cent de la population demeure sous le seuil de pauvreté.

Les activités de lutte contre la faim du Brésil ont rencontré un succès rapide dans de nombreux domaines. Selon les données de l'IBGE, le taux de pauvreté a reculé de 8 pour cent entre 2003 et 2004⁵⁴. On attribue à Faim zéro les succès remportés dans la réduction des inégalités, qui sont tombées au niveau le plus bas depuis plus de 30 ans. Le pays est sur la bonne voie, mais il lui faudra plus de temps pour réaliser pleinement son objectif, à savoir mettre un terme à cette pauvreté ancrée dans des siècles d'inégalités et de marginalisation.

Réduction de la pauvreté rurale entre 1992 et 2005 (pourcentage d'individus dont le revenu mensuel est inférieur à 125 R\$)



Source: CPS./IBRE/FGV traitant des microdonnées de PNAD/IBGE.

6. Attribuer les rôles et les responsabilités

Il est essentiel d'attribuer des rôles et des responsabilités bien définis aux différents secteurs et niveaux des pouvoirs publics pour assurer la transparence et une responsabilisation. Bien que le droit international définisse l'État comme le premier acteur tenu de concrétiser le droit à l'alimentation,

⁵⁴ Institut brésilien de géographie et de statistiques. 2006. *Pesquisa Nacional por amostra de domicílio: Segurança Alimentar 2004*. Rio de Janeiro. IBGE. (Disponible à l'adresse <http://www.ibge.gov.br>).



des obligations et responsabilités spécifiques peuvent être déléguées à diverses institutions. Le Gouvernement du Brésil a assigné des obligations spécifiques à de nombreux organismes publics, mais tous reconnaissent que la participation de la société civile joue un rôle crucial dans ce processus.

Si le Président brésilien Lula est le principal dirigeant politique et celui qui a lancé l'idée de la concrétisation du droit à l'alimentation, le Ministère du développement social est directement responsable des efforts faits par le Gouvernement pour satisfaire les besoins immédiats et traiter les causes sous-jacentes de la faim et de l'insécurité alimentaire. En plus de mettre en œuvre les transferts d'espèces du programme d'allocations familiales, le Ministère du développement social supervise l'ensemble des 31 programmes de Faim zéro, y compris le programme national d'alimentation scolaire du Ministère de l'éducation, le programme pour l'agriculture familiale du Ministère du développement agricole et le programme de contrôle et de prévention de la malnutrition du Ministère de la santé. En outre, le Ministère du développement social préside et convoque la Chambre interministérielle créée par la loi-cadre relative à la sécurité alimentaire (décrite ci-après, sous le titre Cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation) .

Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil (CONSEA)

- Bien qu'il ait été de courte durée (1993-1994), le débat novateur du CONSEA sur l'exclusion sociale a fait du problème de la faim la question politique clé du Brésil. Les citoyens se sont mobilisés à un point inédit dans le pays et ont exigé de participer au changement des politiques publiques.
- Rétablis en 2003, les conseillers nationaux du CONSEA – 38 conseillers de la société civile, 19 conseillers du Gouvernement et 16 observateurs sans droit de vote – sont les consultants du Président et les conseillers pour les questions relatives à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation. Par conséquent, les organisations non gouvernementales détiennent une majorité des deux tiers au sein du CONSEA. Les groupes sectoriels (comme la production et l'approvisionnement, la nutrition et la santé) et les commissions (comme celles chargées des populations autochtones ou noires et du droit à l'alimentation) contribuent aux ordres du jour des sessions plénières mensuelles. Les recommandations qui en sont issues sont alors transmises au Président⁵⁵.
- Des CONSEA décentralisés ont également été constitués dans l'ensemble des 27 États brésiliens, voire dans certaines municipalités. La Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle rassemble 1 300 conseillers de tout le pays pour une assemblée qui, selon la loi, doit se réunir au moins une fois tous les quatre ans. Ces délégués et environ 500 participants sans droit de vote sont l'organe principal du CONSEA au niveau national, chargé du suivi et de l'élaboration de directives pour la mise en œuvre de la politique nationale en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Au niveau des différents États, les procureurs du ministère public ont pour mandat, selon la Constitution, de promouvoir et de défendre les droits de l'homme. Leur Groupe de travail sur le droit à une alimentation adéquate a publié et diffusé un manuel qui aide les procureurs à traiter les violations du droit à l'alimentation. Les procureurs de Maceió et de Piauí ont inculqué des fonctionnaires pour des manquements à leurs obligations.

55 Le Décret n° 6.272 (23 novembre 2007) définit la compétence, la composition et le fonctionnement du CONSEA.

Il est essentiel de disposer d'une institution des droits de l'homme autonome pour veiller au respect de ces droits et signaler les violations. Le Secrétariat spécial du Brésil aux droits de l'homme conserve un statut de ministère. Quand des détournements de fonds ont fragilisé les programmes locaux d'alimentation scolaire, sa Commission spéciale pour la gestion des violations du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, associée au Ministère de l'éducation et à d'autres organisations gouvernementales, ont examiné les options possibles pour éviter une suspension du programme. Un groupe de travail a été mis en place pour proposer une nouvelle loi qui assure la poursuite de la distribution des repas scolaires, évitant ainsi que les enfants ne soient pénalisés à cause de problèmes de corruption. C'est à partir du rapport présenté par ce groupe qu'a été rédigée la nouvelle loi sur l'alimentation scolaire.

Le Rapporteur national indépendant sur le droit à l'alimentation et à la terre rurale, mis en place par un réseau de la société civile en 2002, est chargé d'examiner les allégations de violation du droit à l'alimentation, de renforcer la visibilité de ces affaires et de travailler à l'adoption de mesures correctives. Les enquêtes peuvent déboucher sur des audiences publiques et sur des recommandations à l'intention des pouvoirs publics. Le Rapporteur fait équipe avec les procureurs du ministère public, le Secrétariat spécial aux droits de l'homme et d'autres, pour assurer le suivi des recommandations.

Plus de 100 ONG, mouvements sociaux, réseaux, chercheurs et activistes ont créé le Forum national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, dans le cadre des préparatifs du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. La pression exercée continuellement par la société civile permet de maintenir la sécurité alimentaire et nutritionnelle à l'ordre du jour politique. La formation renforce la participation et améliore le suivi des violations du droit à l'alimentation.

Si l'élan brésilien en faveur du droit à l'alimentation est né d'une poussée interne placée sous le signe de l'enthousiasme politique et social, l'aide de la communauté internationale a été très bien accueillie par toutes les parties prenantes nationales. La FAO a été l'un des premiers évaluateurs de Faim zéro, et l'Unité de l'Organisation pour le droit à l'alimentation continue de coopérer avec le Gouvernement et les organisations de la société civile.

L'expérience du Brésil montre que même quand toutes les parties prenantes travaillent de concert, la concrétisation du droit à l'alimentation n'est pas un processus simple et rapide. Néanmoins, sans cette coopération, la tâche serait impossible.

7. Un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation

La deuxième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle ayant recommandé, en 2004, d'élaborer une loi-cadre, le Gouvernement du Brésil a confié cette tâche au Groupe de travail du système de sécurité alimentaire et nutritionnelle du CONSEA. Le projet de loi a été soumis au parlement brésilien en octobre 2005 et s'est vu accorder la priorité absolue. En septembre 2006, après moins d'un an de négociations, le Parlement a approuvé la loi-cadre brésilienne sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOSAN)⁵⁶ et le Président l'a promulguée.

⁵⁶ Loi n° 11.346, *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* (Traduction française: Crée le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle – SISAN – afin de garantir le droit fondamental à une alimentation adéquate et prend d'autres mesures), Présidence de la République, Cabinet civil, Sous-direction pour les affaires juridiques, 15 septembre 2006.



Les dispositions principales de cette loi-cadre sont les suivantes:

- Une alimentation adéquate est un droit de l'homme fondamental, inhérent à la dignité humaine et indispensable à la concrétisation des droits établis par la Constitution fédérale. Le Gouvernement adoptera les politiques et mesures nécessaires pour promouvoir et garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population.
- Le Gouvernement devra respecter, protéger, promouvoir, assurer, informer, traiter, superviser et évaluer la réalisation du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, ainsi que garantir la mise en place de mécanismes de requête et de recours spécifiques.
- Le système de sécurité alimentaire et nutritionnelle vise à formuler et mettre en œuvre des politiques et plans en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à encourager l'intégration des efforts du Gouvernement et de la société civile, ainsi qu'à promouvoir l'examen, le suivi et l'évaluation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil.

La Chambre interministérielle chargée de coordonner le système de sécurité alimentaire et nutritionnelle devrait élaborer la Politique et le Plan de soutien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, « suggérant les directives, objectifs, bases de ressources et outils permettant d'examiner, de suivre et d'évaluer leur mise en œuvre⁵⁷.

Si la Constitution du Brésil et d'autres textes de loi énoncent des droits sociaux comme le droit à la terre, à la santé et au logement, LOSAN est devenue la première loi brésilienne spécifiquement axée sur la « manière de » réaliser un droit de l'homme dans les domaines économique, social et culturel. La loi ne se contente d'ailleurs pas d'incorporer des notions de droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, elle exige aussi du Gouvernement qu'il crée des mécanismes pour le suivi et l'évaluation des progrès, même si une législation complémentaire sera nécessaire pour les détailler clairement.

La coopération entre le Gouvernement et les groupes de la société civile pour l'élaboration de LOSAN a produit une loi équilibrée et fonctionnelle. Ce projet collectif qui a fait date a également démontré qu'une approche axée sur les droits de l'homme faisant intervenir le plus de parties prenantes possible améliore la compréhension et l'appréciation mutuelles, en plus de renforcer les capacités de tous les participants.

LOSAN a inséré la série de systèmes *ad hoc* du Brésil sur le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire dans la trame de la structure institutionnelle du pays. Elle a permis au CONSEA et à la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle – les principales entités de coordination de lutte contre la faim du pays – de devenir des composantes permanentes de la gouvernance du Brésil en matière de sécurité alimentaire, après l'adoption d'une série de décrets destinés à réguler les dispositions spécifiques de LOSAN. L'éradication de la faim est désormais devenue un objectif national permanent, qui n'est plus tributaire des changements de gouvernements ou de présidents, comme ce fut le cas en 1994 lors de l'abolition du premier CONSEA.

57 Le Décret n° 6.273 (23 novembre 2007) a créé la chambre interministérielle de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*) et le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*).

8. Assurer le suivi du droit à l'alimentation

Le Brésil a commencé par analyser minutieusement son point de départ. Des données de recensement décennal ont été actualisées en 2002-2003 au moyen d'une enquête sur la nutrition, les dépenses alimentaires et la sécurité alimentaire familiale, conduite par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques.

Le Brésil avait déjà une expérience considérable en matière de suivi de la sécurité alimentaire, mais le Gouvernement a tout de même demandé l'aide du CONSEA pour incorporer la dimension des droits de l'homme dans le suivi. Au cours de la troisième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le CONSEA a été chargé d'aller encore plus loin en assurant « [...] une vaste analyse critique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays, réalisée en fonction du droit à l'alimentation [...] ». On lui a également demandé de recommander des mesures spécifiques pour « [...] effectuer le suivi de l'application des Directives sur le droit à l'alimentation⁵⁸.

Le Groupe de travail du CONSEA pour les indicateurs et le suivi a proposé que le Brésil utilise d'abord des indicateurs existants produits par différents ministères du Gouvernement, comme ceux de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement social. La proposition du Groupe de travail comprend 26 indicateurs, regroupés en sept dimensions:

- Production alimentaire
- Disponibilités
- Revenus
- Accès
- Santé et accès aux services de soins
- Éducation
- Politiques publiques en faveur de la sécurité alimentaire

Au nombre des indicateurs spécifiques figurent le pourcentage des revenus familiaux dépensés en aliments et les écarts de prix d'un assortiment alimentaire contenant les denrées de base traditionnelles du Brésil. Un autre indicateur est la production nationale totale, exprimée en calories par habitant.

Pour se conformer aux Directives sur le droit à l'alimentation, il faut concrétiser progressivement le droit à l'alimentation, dans la mesure des ressources nationales disponibles. Par ailleurs, il est essentiel d'assurer la transparence, afin de vérifier si le Gouvernement dépense ses crédits avec discernement et répond aux besoins de la population. Ces dernières années, le Brésil a publié son budget annuel en ligne (<http://www.mds.gov.br/transparencia>), ainsi que les rapports mensuels des dépenses du Ministère du développement social (<http://www.mds.gov.br/mds-em-numeros>).

Au moment où le Gouvernement préparait son budget pluriannuel pour 2008-2011, la société civile était représentée par différents conseils comme le CONSEA. La troisième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de 2007 a émis les recommandations suivantes:

- lors du calcul du budget, il faudrait prendre en compte les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle;

58 CONSEA. 2007. III^e Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*). Rapport final. Brasília.



- les enveloppes budgétaires, à tous les niveaux des pouvoirs publics, devraient financer le système de sécurité alimentaire; et
- une ligne de crédit regroupant tous les programmes alimentaires devrait être incluse.

Le CONSEA a commencé à travailler sur le budget en 2003, et a envoyé des rapports consultatifs au Président, émettant des recommandations et proposant des priorités en matière de dépenses. Plus récemment, le Rapport n° 008/2008 demandait des crédits pour plusieurs nouvelles activités, y compris l'élargissement de l'alimentation scolaire aux élèves plus âgés, l'enseignement du droit à l'alimentation pour le personnel soignant et la construction de citernes supplémentaires.

Au moment de déterminer si le droit à l'alimentation se concrétise ou non, il convient également de faire état de toute violation de ce droit. Si le Ministère du développement social s'occupe de la concrétisation de ce droit, le Secrétariat aux droits de l'homme, les procureurs du ministère public et le Rapporteur national du Brésil s'occupent des violations. Entre 2004 et 2006, le Rapporteur a conduit 19 missions pour enquêter sur des violations du droit à l'alimentation. Avec son équipe, il a examiné des questions de droits de l'homme auxquelles sont confrontés les personnes sans domicile, les travailleurs ruraux sans terre et de nombreuses populations urbaines marginalisées. Au cours de ses activités, réalisées dans 11 États brésiliens, le Rapporteur en a profité pour distribuer du matériel éducatif et informatique.

Plus les titulaires de droits et les porteurs d'obligations se familiarisent avec le droit à l'alimentation, mieux ils peuvent participer au processus de suivi. Les États, à leur tour, peuvent améliorer l'efficacité de ces institutions, non seulement en leur déléguant des responsabilités, mais aussi en formant ceux qui sont nommés et en leur fournissant les ressources nécessaires pour effectuer leur travail. Si aucun suivi des progrès n'est opéré, n'importe quel programme est susceptible de se détourner de sa voie; or, la meilleure façon d'assurer le suivi est d'engager chaque citoyen du Brésil à participer à l'effort national.

9. Mécanismes de recours juridiques et administratifs

Le Rapporteur national du Brésil sur le droit à l'alimentation, à l'eau et à la terre rurale, qui agit de manière indépendante et autonome, peut non seulement examiner les allégations avancées par des individus, des groupes et des communautés, mais aussi soutenir la création d'instruments de recours institutionnels. Ancré dans le mouvement social et pleinement soutenu par les procureurs du ministère public brésiliens et les organisations internationales de défense des droits de l'homme, le Rapporteur est devenu la voix de nombreux groupes qui ne pouvaient pas se faire entendre et a défendu des questions dont on faisait peu de cas.

Après la conduite d'une enquête, le Rapporteur et les procureurs fédéraux tiennent des audiences publiques avec les plaignants, les groupes de la société civile impliqués et les fonctionnaires publics responsables de la situation. Toutes les audiences ne débouchent pas forcément sur la correction des violations de droits, mais elles attirent toutes l'attention des autorités gouvernementales, des médias et du grand public sur les questions liées à l'alimentation.

La Commission spéciale pour le suivi des violations du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, sous la tutelle du Secrétariat spécial du Brésil aux droits de l'homme, est la première commission du pays qui traite spécifiquement un droit économique, social et culturel. Tout comme c'est le cas avec le Rapporteur national, cette Commission spéciale examine les

allégations de violation et propose réparation. Quand les programmes d'alimentation scolaire étaient fragilisés par des détournements de fonds, c'est la Commission spéciale qui, avec le Ministère de l'éducation et d'autres organismes gouvernementaux, a examiné les options possibles. La suspension des transferts de fonds aurait privé les enfants de leur droit à un déjeuner, si bien que le groupe a proposé plusieurs options, y compris un travail conjoint avec les procureurs du ministère public, la publication de l'identité des responsables (la pratique consistant à « désigner et déshonorer ») et la mise en place de conseils scolaires locaux pour participer à la supervision des dépenses. Une autre solution non judiciaire toute simple était de publier les budgets affectés à toutes les écoles publiques. Cela permettait aux parents, aux professeurs et même aux élèves d'exiger des responsables scolaires qu'ils répondent des repas servis.

La Constitution du Brésil accorde à tout individu ou groupe le droit de pétition, les autorisant à notifier (par écrit) les pouvoirs publics de violations et de demander réparation. Les autorités recevant ces demandes sont tenues d'agir, ou du moins de transmettre les allégations aux organes pertinents chargés de traiter les violations spécifiques. Des programmes comme l'allocation familiale pourraient bénéficier de ce type d'instruments de réparation déjà mis en place au sein du *Benefício de Prestação Continuada* du Brésil. Ces mécanismes permettent aux personnes âgées pauvres dont les demandes d'allocation auraient été rejetées de présenter une requête juridique, arguant d'une violation de leurs droits de l'homme.

Sans une enquête des organisations de la société civile qui rendent compte des violations des droits de l'homme et assurent leur suivi, de nombreux cas pourraient rester dans l'ombre. En coopération avec le Rapporteur, le procureur du ministère public ou d'autres institutions et organisations de la société civile ont rendu compte des violations auxquelles sont confrontés les travailleurs ruraux, les populations autochtones, les *quilombolas* et les populations délogées par la construction de barrages ou le développement urbain.

L'autonomie dont il dispose par rapport aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire permet au procureur du ministère public de représenter la société civile devant ces trois pouvoirs et de tenir tous les organes du Gouvernement pour responsables de la bonne application de la loi. À tous les niveaux (fédéral, État, armée ou travail), le procureur peut convoquer une audience publique pour examiner des allégations avancées par des individus ou des groupes concernant des violations de droits, et peut faciliter l'adoption de mesures correctives.

Quand une audience concerne un conflit entre l'État et la société, le procureur du ministère public est habilité à citer des organes gouvernementaux et d'autres parties prenantes à comparaître, et à négocier un ajustement des règles de conduite. Il s'agit d'un règlement juridiquement contraignant qui définit les mesures que doivent prendre toutes les parties et fixe un délai pour la réparation des violations identifiées. Les poursuites publiques au civil sont considérées comme un recours ultime.

Dans une affaire spécifique, dans l'État d'Alagoas, un procureur, soucieux des conditions de vie de Sururú de Capote, a fait appel à la ville de Maceió en vue d'une poursuite publique au civil. En 2007, se fondant sur l'identification de violations des droits de l'homme, le procureur



d'Alagoas a intenté une poursuite publique au civil⁵⁹ pour exiger que les droits des enfants et des adolescents de la communauté de Sururú de Capote soient respectés. Il s'agissait de la première poursuite publique au civil du pays demandant le droit à l'alimentation, à l'éducation, à la vie et à la santé pour des enfants et adolescents, sur la base des lois internationales relatives aux droits de l'homme et de la législation nationale. La poursuite a été jugée recevable par le parquet d'Alagoas, créant un précédent qui peut servir de précédent pour d'autres poursuites et décisions judiciaires à l'appui des droits économiques, sociaux et culturels des communautés vulnérables.

La justice a tranché en faveur de la communauté en septembre 2007. Conformément à l'ordonnance du tribunal, la municipalité de Maceió était tenue de prendre les mesures suivantes:

- mettre en place, dans un délai de 30 jours, une commission pluridisciplinaire pour analyser le profil socioéconomique des enfants et des adolescents demeurant dans la favela;
- créer, dans un délai de 30 jours, les conditions adéquates pour une intervention du Conseil de tutelle municipal;
- garantir, dans un délai de 30 jours, qu'il y ait suffisamment d'abris pour les enfants de moins de 18 ans;
- proposer, dans un délai de 30 jours, des crèches pour les jeunes enfants de moins de 6 ans;
- garantir, dans un délai de 30 jours, la scolarisation de tous les enfants et adolescents ayant l'âge d'entrer à l'école primaire;
- proposer, dans un délai de 90 jours, des solutions à court, moyen et long termes à la communauté;
- garantir que des ressources suffisantes sont affectées à ces solutions dans le budget de 2008 et élaborer une solution de repli au cas où toutes les ressources nécessaires ne pourraient pas être débloquées;
- accélérer l'inscription au registre des enfants et des adultes;
- lancer une campagne de lutte contre la prostitution infantile.

La municipalité de Maceió a fait appel de la décision de la cour. En attendant le règlement final, cette affaire peut contribuer à sensibiliser les responsables gouvernementaux et le grand public à la situation de la sécurité alimentaire de nombreux Brésiliens et aux nombreuses mesures disponibles pour demander réparation.

10. Renforcement des capacités

L'expérience a montré aux Brésiliens que pour progresser sur la voie de la concrétisation du droit à l'alimentation, il faut une équipe d'acteurs bien informés, capables et volontaires, concentrant tous leurs efforts dans la même direction, avec des objectifs communs. Elle a également montré que quand les activités produisent le résultat souhaité tout en stimulant l'interaction publique, on arrive à un progrès social durable et qui se renforce de lui-même.

59 La poursuite publique au civil est l'instrument procédural fondé sur l'allégation de dommages ou d'une menace de dommages à l'encontre de consommateurs, de l'environnement, de l'ordre urbain, de l'ordre économique ou de tout autre intérêt mutuel ou collectif, autrement dit l'intérêt non pas d'un individu mais de groupes d'individus, voire de la société dans son ensemble. Le Ministère public d'Alagoas a intenté une poursuite publique au civil demandant des mesures susceptibles de garantir le droit fondamental à une alimentation adéquate et d'autres droits économiques, sociaux et culturels des communautés vivant dans des conditions d'extrême pauvreté à Maceió. La version finale de la poursuite publique au civil est consultable sur le site Internet d'ABRANDH (<http://www.abrandh.org.br>). Le processus généré par la poursuite publique au civil est numéroté comme suit PROC. n° 4.830/07.

La rédaction de LOSAN en 2006 était l'illustration parfaite de ce type de travail d'équipe. La rédaction de la loi a duré un an, ce qui a permis d'obtenir une meilleure loi, incorporant des termes forts à l'appui du droit à l'alimentation, mais par la même occasion, les membres du Gouvernement, CONSEA et la société civile ont participé, dans le cadre de leurs travaux, à une expérience intensive d'apprentissage liée au droit à l'alimentation.

Le Ministère du développement social du Brésil a demandé à la société civile et à des experts en matière de droits de l'homme de mettre en place un enseignement à distance sur le droit à l'alimentation⁶⁰. Plus de 2000 « apprenants » ont mené la première édition du cursus à terme.

Ce programme s'adresse aux responsables gouvernementaux, aux organisations de la société civile, aux membres du CONSEA et aux conseils de contrôle social. Une seconde édition a été lancée en 2009.

Des cours de formation au droit à l'alimentation ont été proposés aux conseillers des CONSEA des États, aux cadres de la fonction publique, aux fonctionnaires et aux membres des communautés. Tous ces débats sur le droit à l'alimentation ont contribué au lancement d'un processus de renforcement des capacités, fondamental pour la concrétisation des droits de l'homme. À Piauí, par exemple, le conseil d'administration du CONSEA de l'État a manifesté son intention d'intensifier les débats sur le droit à l'alimentation, favorisant ainsi les mesures élaborées par le Conseil. Des institutions de défense des droits, comme les procureurs fédéraux et ceux des États de Piauí et d'Alagoas, ont eu recours plus souvent à des instruments judiciaires et administratifs pour protéger le droit à l'alimentation. Ces ateliers ont encouragé les États à s'inspirer de la Commission permanente du CONSEA sur le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, pour que les mécanismes existants de recours et de requête soient aussi disponibles au niveau des États. Des connaissances générales en matière de droit à l'alimentation bénéficient à toutes les parties prenantes; néanmoins, les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les politiques et programmes ont besoin d'une formation spécifique.

Le CONSEA et l'ABRANDH ont organisé une campagne nationale concernant les Directives sur le droit à l'alimentation, qui comprenait leur traduction, leur publication et leur diffusion (à plus de 20 000 exemplaires) avec un livret explicatif. L'alliance des groupes brésiliens de la société civile – le Forum national sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (FBSAN <http://www.fbsan.org.br>) – a créé un site Internet d'information qui accueille un espace de dialogue en ligne pour l'échange des idées et la mise en commun des expériences. Les alliances entre ONG, journalistes et le service d'information brésilien *Rádiorás* ont contribué à la diffusion d'informations sur les droits et responsabilités individuels, et sur les obligations des pouvoirs publics.

Dans le cadre des projets de développement menés dans les deux favelas de Sururú de Capote et de Vila Santo Afonso décrits précédemment, des ateliers de renforcement des capacités ont été organisés, améliorant la compréhension des droits de l'homme et des obligations de l'État en la matière, et ont informé les participants sur les méthodes de présentation de requête et de recours concernant le droit à l'alimentation. Ayant acquis des connaissances au sujet de l'insécurité alimentaire de leurs enfants et de leur droit à en appeler aux pouvoirs publics, les résidents ont pu mener des activités de persuasion pour obtenir des changements au niveau des soins de santé, de l'éducation, de l'assainissement de base et de l'aide alimentaire – par exemple, dans le cadre d'une audience publique facilitée par le procureur du ministère public.

60 <http://www.direitohumanoalimentacao.org.br>.



Les échanges entre les habitants de Vila Santo Afonso et les autorités de la municipalité de Teresina (État de Piauí) ont été particulièrement tendus au cours d'une réunion publique tenue en juillet 2005. Les autorités locales soutenaient qu'on ne pouvait pas attendre des solutions de leur part, seul le Président étant en mesure de combattre la pauvreté du pays. Avec une assurance acquise au cours d'une année d'activités de plaidoyer, un chef de communauté s'est levé et leur a répondu: « *Il y a des jours où je ne fais qu'un seul repas, et parfois je ne mange que du riz. Vous représentez notre gouvernement, alors vous êtes responsables. Vous devez nous alimenter car c'est notre droit.* » Aujourd'hui, même si les conditions de vie des habitants de cette favela sont encore difficiles, ils n'ont plus l'impression d'être invisibles.

À mesure que le Gouvernement du Brésil renforce la capacité des organismes chargés de la planification et de la mise en œuvre de politiques publiques axées sur les droits de l'homme, ces organismes peuvent tirer profit de l'expérience de la FAO, d'autres organisations des Nations Unies et d'autres organisations internationales et à leur tour, les organisations internationales peuvent tirer des enseignements des expériences du Brésil et diffuser ces connaissances, là où elles peuvent bénéficier à d'autres pays.

Les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités se sont avérées payantes quand la troisième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de juillet 2007 a examiné la conception du nouveau Système de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Brésil. Du cabinet, qui souligne que les programmes sociaux constituent des droits et non une aumône, aux conseillers qui réclament de meilleurs mécanismes de présentation de requête, jusqu'aux tribus de villages reculés et aux milliers de personnes qui se pressaient au centre de convention pour participer à la Conférence, la prise de conscience du droit à l'alimentation était indéniable.

11. Conclusions

Lorsque l'on examine les efforts déployés par le Gouvernement du Brésil pour promouvoir et protéger le droit à l'alimentation et enfin accomplir sa promesse de le concrétiser, il apparaît clairement que l'engagement politique du pouvoir exécutif joue un rôle essentiel. Un engagement a bel et bien été pris de créer les capacités voulues pour que les Brésiliens participent au processus même de concrétisation du droit à l'alimentation et ce, au niveau des communautés, pas seulement au niveau des États ou au niveau national. Certes, le fait de pouvoir compter sur l'engagement présidentiel d'éradiquer la faim et de protéger le droit à l'alimentation était un facteur déterminant, mais le succès du Brésil repose sur l'appui des activités de la société civile – qu'elles soient juridiques, financières ou politiques. Cela signifiait notamment toucher les plus pauvres d'entre les pauvres, identifier leurs besoins et leurs inquiétudes grâce à la collecte de données ventilées et établir une cartographie de la vulnérabilité. Plus concrètement, il fallait atteindre les zones rurales reculées dont les populations sont « invisibles » aux yeux du pouvoir politique, ainsi qu'accorder aux citoyens la possibilité de bénéficier des programmes sociaux.

Outre les efforts du Gouvernement pour promouvoir l'inclusion sociale et associer les citoyens à la lutte contre la faim, on peut aussi constater une véritable volonté des citoyens informés de mobiliser les pouvoirs publics à l'appui du droit à l'alimentation et d'engager leur responsabilité en la matière. On le voit dans de nombreuses sphères d'activité – que ce soit dans la conception des programmes d'aide sociale, la fourniture de repas scolaires, l'identification des personnes ayant droit aux allocations familiales, le suivi des violations des droits, et l'adoption de mesures en faveur des personnes pauvres et affamées. Cela est dû en partie à une diffusion des connaissances et à un renforcement des capacités systématiques au moyen de différents outils, comme des manuels sur le droit à l'alimentation pour les fonctionnaires publics ou des espaces de discussion en ligne pour dialoguer sur les droits. Toutefois, cette mobilisation est facilitée par la délégation de pouvoirs à des institutions comme le CONSEA, qui joue un rôle clé pour orienter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et qui est constitué à une majorité des deux tiers par des membres de la société civile.

Quoi qu'il en soit, au Brésil, la participation de la société civile ne se limite pas à l'élaboration des politiques. On peut aussi la trouver à l'œuvre dans les mécanismes de contrôle social, tout au long du processus de mise en œuvre. De plus, La société civile est souvent appelée à demander des possibilités de recours dans les cas où la mise en œuvre est entravée par des violations. Le Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et à la terre rurale du Brésil est un acteur primordial à l'heure de mettre le droit à l'alimentation à l'ordre du jour national. Il le fait en vertu des pouvoirs qui lui ont été donnés pour l'examen des allégations de violations. En faisant équipe avec des fonctionnaires judiciaires comme les procureurs du ministère public et le Secrétariat spécial aux droits de l'homme, le Rapporteur devient un outil politique qui permet à la société civile de demander des comptes et de la transparence à ses gouvernants au niveau local, régional et national. On pourrait s'attendre à ce que cela crée une certaine tension sur la scène politique nationale, mais il ne faut pas sous-estimer le niveau de coopération du Brésil, sorte de partenariat, pour ainsi dire, entre les pouvoirs publics et la société civile. On ne peut pas non plus négliger le niveau de coordination qui existe entre les organes des autorités municipales, régionales et fédérales pour créer un contexte où le droit à l'alimentation est un objectif central – et donc une responsabilité – de la stratégie globale de sécurité alimentaire adoptée par le Brésil – y compris LOSAN – et dans la structure permanente de gouvernance de la sécurité alimentaire du pays. Ainsi, l'exemple du Brésil nous montre comment le droit à l'alimentation peut surmonter des obstacles liés au développement social, politique et économique qui, dans un autre contexte, auraient sapé les efforts déployés pour éliminer la faim.



Recommandations

La société civile et le Gouvernement du Brésil sont des pionniers en matière de mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme. Comme le montre cette étude de cas, le Brésil a réalisé d'immenses progrès sur l'ensemble des sept étapes du processus de mise en œuvre. Les recommandations issues de cette étude de cas sont les suivantes:

- Promouvoir l'organisation, la mobilisation et la participation de la société civile afin de garantir: i) la visibilité de la situation difficile des personnes les plus affectées; ii) l'autonomisation des personnes qui en ont le plus besoin; iii) la transparence de l'action publique; iv) la réalisation et le suivi des objectifs et des priorités; et v) la promotion des mécanismes de responsabilisation.
- Il est essentiel de promouvoir l'approche axée sur les droits de l'homme pour: i) diagnostiquer la situation de la sécurité alimentaire et identifier les plus vulnérables; ii) faciliter l'établissement des priorités; iii) donner les moyens voulus aux titulaires de droits les plus affectés; iv) assurer une participation large et significative des plus vulnérables; v) clarifier les obligations de l'État; et vi) garantir le droit de déposer une plainte.
- Appuyer la mise en place et le financement d'instruments de recours indépendants, comme le procureur du ministère public, les défenseurs publics et les institutions nationales de défense des droits de l'homme, et enfin le Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et à la terre rurale, en tant qu'acteurs essentiels de la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate.





III. LE GUATEMALA

Une page d'histoire en train de s'écrire

Points principaux

- Le Guatemala a été l'un des premiers pays d'Amérique latine à se doter d'une loi sur le droit à l'alimentation. Ces dernières années, de nombreux autres pays ont suivi son exemple.
- La création d'une Commission présidentielle sur les droits de l'homme s'est avérée un atout précieux pour favoriser la concrétisation des droits de l'homme.
- Il est nécessaire que les titulaires de droits soient informés sur les droits de l'homme et sur leur droit de revendication en cas de non-respect de leurs droits. Le renforcement des capacités des porteurs d'obligations est tout aussi important pour s'assurer qu'ils connaissent leurs obligations respectives et agissent de façon responsable.

1. Contexte

Le Guatemala dispose de suffisamment d'outils juridiques pour garantir que le droit à l'alimentation de toutes ses populations sera pleinement respecté. L'Article 46 de la Constitution guatémaltèque⁶¹ stipule qu'en matière de droits de l'homme, les lois internationales priment sur les lois internes. Le Congrès de la République du Guatemala a ratifié le PIDESC en 1987 (Accord n° 69-87). L'Article 1 du PIDESC stipule que « en aucun cas un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ». En 2005, le Guatemala a promulgué le Décret législatif 32-2005, qui crée le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SINASAN). L'application de cette loi et l'adoption d'une politique nationale de sécurité alimentaire en 2006 sont un grand pas en avant et offrent au Gouvernement davantage de possibilités de respecter, de protéger et de faire appliquer le droit à l'alimentation.

Le manque d'aliments n'est pas la seule raison qui explique la faim et la malnutrition, si répandues au Guatemala. En théorie, le pays dispose de terres en suffisance pour alimenter sans difficulté toute sa population. Le problème provient d'une répartition inégale des ressources productives du pays. La terre et les richesses sont concentrées entre les mains d'une minorité, résultat d'une longue histoire de méthodes de développement, qui ont exclu la majorité de la population et laissé un grand nombre de petits agriculteurs, dont une majorité de populations autochtones, privés de terre ou privés de droits du travail⁶².

Une analyse des effets sociaux et économiques de la malnutrition infantile au Guatemala, publiée par le Programme alimentaire mondial (PAM) et la Commission économique pour l'Amérique

61 Constitution de la République du Guatemala, Article 46, Primauté des lois internationales. Cet article reconnaît le principe général selon lequel, en matière de droits de l'homme, les traités et conventions adoptés et ratifiés par le Guatemala priment sur les lois internes.

62 Commission des droits de l'homme, 62^e Session. 2006. Le droit à l'alimentation. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler*. Mission au Guatemala. doc. ONU E/CN.4/2006/44/Add.1.

latine et les Caraïbes (CEPALC) en 2005⁶³, quantifiait le coût de la malnutrition en évaluant ses répercussions négatives sur la santé, l'éducation et la productivité.

L'enquête estimait que le coût total de la malnutrition en 2004 s'élevait à 24 853 millions de quetzals ou 3 128 millions d'USD, soit 11,4 pour cent du PIB et 1,85 fois les dépenses sociales du pays pour l'année concernée.

En 2004, le système de santé national est venu en aide à 560 000 patients, y compris ceux affectés par la malnutrition, le marasme et le kwashiorkor. Les maladies causées par des infections liées à la diarrhée, par des infections respiratoires aiguës et par l'anémie ont coûté 285 millions d'USD à l'État, soit 9 pour cent du coût total indiqué plus haut, et 1,17 fois les dépenses de santé publique.

2. Identifier les populations du Guatemala touchées par la faim

La responsabilité du suivi et de l'évaluation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Guatemala incombe au Centre d'information et de coordination pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Centro de Información y Coordinación de Seguridad Alimentaria y Nutricional* – CICSAN). Ce centre a principalement pour mandat d'effectuer le suivi de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (y compris la disponibilité, l'accès, la consommation et l'utilisation des aliments), d'assurer la coopération entre les différentes institutions qui travaillent dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans tout le pays, et de mettre en place un système d'alerte précoce pour gérer les risques d'insécurité alimentaire. Il aide également à établir des liens entre les pouvoirs publics et les communautés confrontées à des situations problématiques grâce à un mécanisme de réponse rapide.

Le CICSAN a fait la preuve de sa fiabilité, et dans certains cas, il est devenu une référence régionale pour l'Amérique centrale. La loi de finances 2004-2008 a garanti, en 2006, l'ouverture de crédits spécifiques d'environ 2,5 millions d'USD pour la restructuration du centre. Le CICSAN est parvenu à recueillir nombre de précieuses informations sur la vulnérabilité de chaque communauté grâce au Système municipal d'information sur les risques d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les efforts déployés par le pays pour évaluer la situation du droit à l'alimentation ont également fait intervenir le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), plusieurs acteurs sociaux⁶⁴, l'ombudsman pour les droits de l'homme, la Commission présidentielle des droits de l'homme, le Ministère de la santé publique et de la protection sociale⁶⁵ et les bureaux de la FAO au Guatemala, par l'entremise des membres du Programme spécial pour la sécurité alimentaire et du Projet relatif au droit à l'alimentation au Guatemala.

Lorsque l'on adopte une approche axée sur les droits de l'homme pour évaluer la prévalence de la malnutrition infantile chronique, tous les programmes, politiques et appuis techniques fournis par le système des Nations Unies devraient promouvoir la concrétisation du droit à une alimentation

63 PAM et CEPAL. 2005. *Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe*. Serie Políticas Sociales 111.

64 L'un des plus importants de ces organes de la société civile est le Centre international de recherche pour les droits de l'homme, qui non seulement participe à la conception des indicateurs, mais a également diffusé le plus grand nombre de publications sur le droit à l'alimentation du peuple guatémaltèque.

65 Des acteurs clés au niveau gouvernemental ont été invités à participer à l'élaboration de la méthodologie et la définition des critères, mais seul le Ministère de la santé publique et de la protection sociale a répondu à cette invitation.



adéquate, car les normes et principes liés aux droits de l'homme devraient servir de guides dans chaque secteur et à tous les stades du processus de planification qui font appel à la coopération internationale.

Il est de plus en plus nécessaire que d'autres acteurs ayant des responsabilités sociales prennent part à la recherche de solutions pour un droit à l'alimentation plus efficace. Le monde des affaires, notamment, devrait participer à ce processus. Sur le long terme, si la situation au Guatemala continue de se détériorer, les chefs d'entreprise s'en trouveront eux aussi affectés. Le secteur des entreprises influence l'élaboration des politiques dans toute l'Amérique latine, et tout particulièrement au Guatemala. L'influence du secteur dans ces pays montre bien qu'il est à même de modifier le cours d'importantes mesures économiques, comme le régime fiscal⁶⁶.

3. Une stratégie cohérente en matière de sécurité alimentaire

Si le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle est bien compris au Guatemala, il n'en va pas de même pour les droits de l'homme. La sécurité alimentaire est considérée comme un concept élémentaire et a davantage de signification pour les populations que les informations sur leur droit fondamental à une alimentation adéquate.

Lorsqu'ils cherchent à élaborer une stratégie alimentaire convaincante, les rédacteurs ne réservent pas toujours une place de choix aux droits de l'homme et, en général, ils font plutôt référence à une réduction des taux de malnutrition chronique, fondée sur les « quatre piliers de la sécurité alimentaire » traditionnels de la FAO (disponibilité, stabilité de l'approvisionnement, accès et utilisation).

L'analyse des différentes expériences internationales a montré que les programmes conçus pour réduire les taux de malnutrition s'appuient habituellement sur un modèle de sécurité nutritionnelle qui envisageait des améliorations sanitaires dans un environnement sain et avec des soins de santé efficaces et de bonnes pratiques nutritionnelles dans les foyers. Les programmes axés sur la sécurité alimentaire, quant à eux, sont fondés sur un modèle qui privilégie la disponibilité des vivres et l'accès aux aliments. Cela reflète la manière dont les différents secteurs sont montés les uns contre les autres à la fois par les pouvoirs publics et par les organismes de coopération, ce qui fait qu'il leur est parfois difficile de conjuguer les deux questions dans leurs schémas conceptuels et opérationnels. Cette situation exige que des efforts soient faits pour garantir la coordination des travaux⁶⁷.

Un exemple d'efforts coordonnés au sein des institutions gouvernementales a vu le jour en mai 2005 quand le Secrétariat de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional* – SESAN) de la présidence du Guatemala a donné le feu vert à un processus de consultation et de planification interinstitutions. Cette initiative a débouché sur la rédaction du Programme pour la réduction de la malnutrition chronique 2006-2016, fondé sur une stratégie essentiellement préventive. La mise en œuvre du programme est une démonstration tangible de l'intention du Gouvernement de concrétiser progressivement le droit à l'alimentation.

66 Banque interaméricaine de développement. 2006. *La política de las políticas públicas*, Chapitre 8.

67 *Evaluación, actualización y fortalecimiento del programa para la reducción de la desnutrición crónica 2006-2016* par Andrés Botran avec l'appui de son équipe technique, financée par la FAO, l'UNICEF et l'USAID. Ce rapport a été rendu public en décembre 2007 et présenté au Secrétariat de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la présidence de la République au titre de contribution interinstitutions, avec la proposition de poursuivre les efforts déployés.

Comme l'a déclaré le Secrétaire du SESAN (2005-2007) Andrés Botran, « *L'objectif national global est de diviser par deux le taux de malnutrition chronique d'ici à 2016. Le but principal est de réduire le taux de malnutrition infantile chronique de 24 pour cent dans tout le pays au cours des neuf premières années. Ce programme s'appuie sur les principes de concentration, de prévention, d'exhaustivité et de durabilité.* »

La mise en œuvre du programme a débuté en 2006 avec le lancement d'un projet pilote dans 18 municipalités. Le projet a été élargi au cours de la même année pour couvrir 83 municipalités, avec les composantes suivantes: services de santé de base, éducation alimentaire et nutritionnelle, allaitement et alimentation d'appoint. À partir de 2007, il était prévu d'introduire les composantes de faisabilité et de durabilité (services d'eau et d'assainissement de base, organisation communautaire, amélioration de l'économie des ménages) dans 17 des 83 municipalités.

Bien que cette stratégie n'englobe pas tous les principes du droit à l'alimentation, elle constitue un moyen de mettre en œuvre des activités susceptibles de réduire de façon significative le nombre de personnes qui souffrent de la faim dans le pays. À mesure que les personnes prennent davantage conscience de leur droit à l'alimentation, la stratégie devrait être mise en œuvre avec la participation de tous les segments de la société.

4. Attribuer les rôles et les responsabilités

La loi SINASAN incorpore trois paliers d'action: **l'élaboration de politiques**, représentée par le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN); **la planification et la coordination techniques**, qui correspondent au mandat du SESAN; et **la mise en œuvre**, qui relève des ministères et des organisations responsables des opérations. SINASAN est composée de CONASAN et SESAN, ainsi que de l'Autorité de consultation et de participation sociale (INCOPAS) qui comprend des représentants de 10 secteurs sociaux, et le Groupe d'institutions d'appui (GIA) qui fournit des services consultatifs au Secrétariat.

L'organigramme ci-après indique les différents organes mis à contribution dans le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Guatemala.

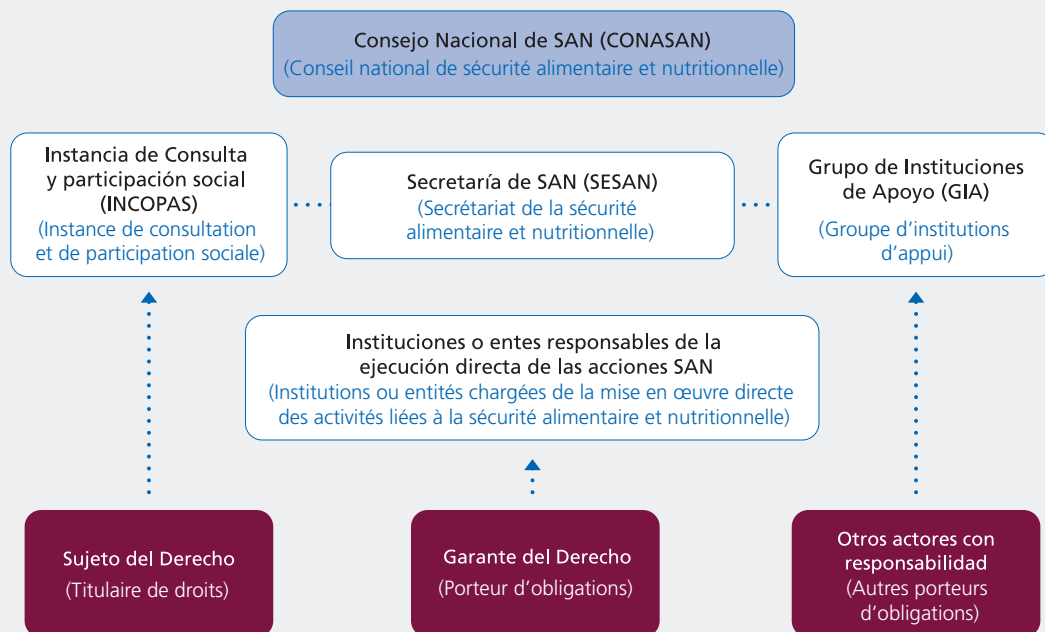
Le CONASAN est l'organe directeur du SINASAN, chargé de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle auprès des secteurs politique, économique, culturel, opérationnel et financier nationaux⁶⁸. Les décisions prises et les accords conclus lors des réunions du Conseil sont contraignants pour ses institutions membres, à travers leurs représentants officiels. Les représentants des institutions membres sont également chargés de s'assurer que les institutions qu'ils représentent sont conformes aux instruments et s'acquittent des mesures prescrites par la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qu'ils assurent le suivi des activités découlant des plans stratégiques et opérationnels, afin de traiter de graves problèmes liés à l'insécurité alimentaire, et qu'ils se conforment aux autres instructions et directives émises par voie de résolution. Celles-ci doivent être appliquées par les institutions des pouvoirs publics dès qu'elles ont été adoptées par le SESAN⁶⁹ en sa qualité de Secrétariat du Conseil.

68 Décret législatif 32-2005. La loi SINASAN, Article 12, sur la nature du CONASAN (consultable en ligne à l'adresse <http://www.sesan.gob.gt>).

69 *Ibidem*, Article 14, sur les responsabilités des membres du CONASAN (consultable en ligne à l'adresse <http://www.sesan.gob.gt>).



Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle)



Source: Décret 32-2005; Journal officiel/2 mai 2005.

Une responsabilité très importante conférée au CONASAN par la loi SINASAN est de reconnaître, d'analyser et de proposer des ajustements aux politiques et stratégies relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en s'appuyant sur les recommandations annuelles faites par l'ombudsman aux droits de l'homme pour respecter, protéger et réaliser progressivement le droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle⁷⁰.

Le SESAN est l'organe de coordination du SINASAN, responsable de la coordination interdépartementale et opérationnelle du plan stratégique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et chargé d'établir des liens entre les programmes et projets des institutions nationales et internationales impliquées dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale⁷¹.

Le SESAN est également chargé d'établir les procédures de planification technique et de coordination entre les institutions nationales, la société guatémaltèque, les organisations non gouvernementales et les organismes de coopération internationale impliqués dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux niveaux national, départemental, municipal et des communautés. L'une des responsabilités clés du SESAN est la conception et la mise en œuvre de SINASAN – pour

70 *Ibidem*, Article 15 (j), sur les pouvoirs et responsabilités du CONASAN.

71 *Ibidem*, Article 20, sur la nature du SESAN (consultable en ligne à l'adresse <http://www.sesan.gob.gt>).

suivre et évaluer la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les effets des plans et programmes stratégiques ainsi que le système d'alerte précoce, afin d'identifier les situations d'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui y sont liées.

La loi SINASAN est structurée selon les rôles et fonctions. En ce qui concerne le porteur d'obligations, elle stipule que c'est au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, en coordination avec d'autres institutions, qu'il incombe d'assurer la disponibilité des aliments; le but est d'encourager les activités qui contribueront à fournir régulièrement aux personnes des aliments à la fois sains et appropriés – qu'ils soient produits au niveau local ou importés.

L'accès aux aliments et la stabilité des approvisionnements vivriers relèvent du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation, du Ministère de l'économie, du Ministère du travail et de la sécurité sociale et du Ministère des communications, des infrastructures et du logement. Ces tâches sont menées au moyen d'activités de motivation qui contribuent à l'accès physique, économique et social des personnes à une alimentation régulière.

L'utilisation des aliments relève de l'autorité du Ministère de la santé publique et de la protection sociale, du Ministère de l'éducation et du Ministère de l'économie, en coordination avec d'autres organismes publics. Ces ministères sont chargés de renforcer les capacités pour faciliter l'adoption de décisions judicieuses concernant le choix des aliments, leur conservation, leur préparation et leur consommation, encourager des activités qui permettront aux populations de maintenir un niveau satisfaisant de santé environnementale et d'hygiène afin de tirer le meilleur parti des nutriments contenus dans les aliments qu'elles consomment, et mettre en œuvre des activités destinées à renforcer et à mettre à niveau régulièrement les ressources humaines et institutionnelles, y compris le personnel d'autres organismes, en matière de diagnostic et de traitement conséquent, de relèvement et de récupération des personnes souffrant de malnutrition.

De la même manière, les conseils de développement urbain et rural devraient créer des commissions de sécurité alimentaire et nutritionnelle spécifiques dans leurs départements, municipalités et communautés. Ces commissions devraient agir en conformité avec les objectifs de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et du Plan stratégique, en coordination avec le SESAN.

5. Un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation

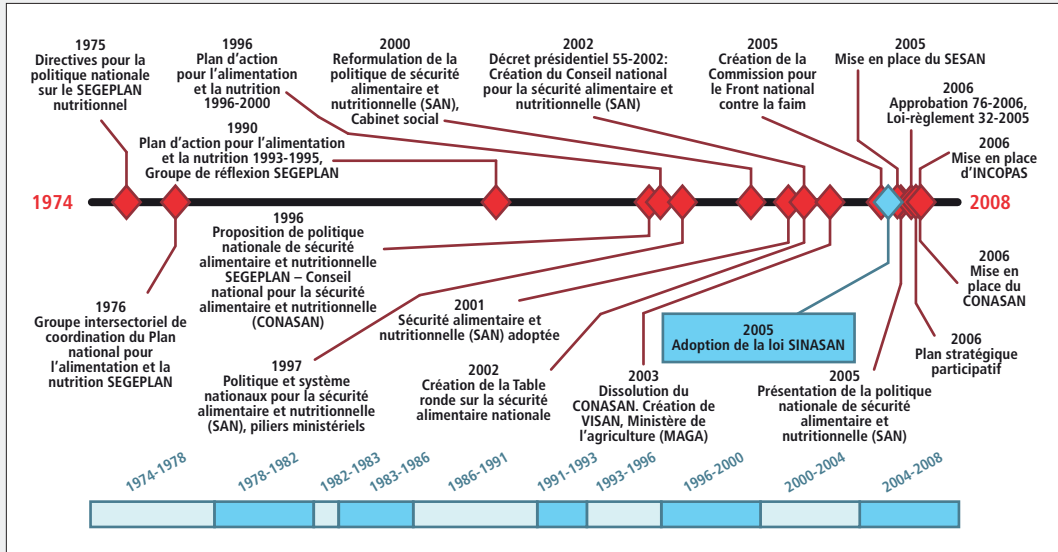
L'élaboration d'un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation a été un processus de longue haleine. Il a débuté en 1975 avec les Directives pour une politique nationale de nutrition (*Lineamientos Para Una Política Nacional de Nutrición*). C'est seulement vers la fin des années 90 que de plus fréquentes tentatives ont été faites pour institutionnaliser la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette interruption des initiatives de soutien de la sécurité alimentaire a coïncidé, dans une large mesure, avec les années de lutte armée interne, qui se sont conclues par la signature d'accords de paix en 1996.

Le respect des engagements pris en signant les accords et conventions nationaux et internationaux⁷² est devenu une question urgente quand la crise du café et la sécheresse de 2001 ont provoqué une grave situation d'urgence alimentaire et menacé les moyens de subsistance des populations

72 i) Signature des accords de paix. 1996. Guatemala; ii) Conférence internationale sur la nutrition. 1992. Rome; iii) Sommet mondial de l'alimentation. 1996. Rome; iv) et Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12. 1999. Genève.



Institutionnalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Guatemala 1974-2007



Source: Roberto Cabrera, GIIAN, Guatemala

rurales du pays. Cette crise a également mis en lumière le fait que les personnes étaient extrêmement exposées à l'insécurité alimentaire⁷³; par conséquent, il y avait là une occasion à saisir pour faire avancer la cause de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les événements précités ont poussé les groupes sociaux, les pouvoirs publics et la coopération internationale à conjuguer leurs efforts. Ce regroupement a débouché sur la publication de l'accord ministériel 577-2003 établissant le Conseil national de l'alimentation, qui comprend des responsables sociaux et des représentants des instances gouvernementales et bénéficie du soutien d'organisations de coopération internationale. Les membres du Conseil devaient travailler ensemble à produire le cadre d'une politique alimentaire nationale qui traiterait les questions de souveraineté alimentaire, de conformité et de nutrition. Les organisations et les communautés autochtones, la société civile, les producteurs et le Gouvernement, ainsi que les médias, l'ombudsman aux droits de l'homme et les organisations de coopération internationale, apporteraient leur contribution. Le Conseil national de l'alimentation était coprésidé par le Ministère de l'agriculture et le chef d'un groupe de petits agriculteurs autochtones. Il était censé devenir une tribune ouverte au dialogue, dont émaneraient des décisions contraignantes pour les secteurs qui lui étaient liés.

La première tentative de dissolution du Conseil s'est produite quand des secteurs du monde des affaires ont essayé de faire déclarer l'accord ministériel anticonstitutionnel, leur argument étant qu'il

73 PNUD. 2002. *Enquête sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle*. Guatemala.

n'appartenait pas à la société civile d'élaborer les politiques publiques. La Cour constitutionnelle s'est prononcée en faveur des requérants. Bien que privé de son statut, le Conseil a continué de travailler avec les rares ressources qui lui restaient. Ses activités ont connu un apogée pendant la période 2003-2005⁷⁴, quand le Front national contre la faim (représentant la branche exécutive) et la Commission législative de sécurité alimentaire (représentant le Congrès), associés au Groupe interinstitutions pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (GILSAN) ont formé un groupe clé de techniciens et d'experts et ont apporté leur soutien au Conseil à titre volontaire.

À cause de la fragmentation des ressources humaines et financières au Guatemala, les programmes et projets de coopération gouvernementale et internationale n'ont pas eu les effets escomptés sur la prévalence de la malnutrition chronique et de la pauvreté⁷⁵. Ainsi, l'objectif de départ à la base de la loi SINASAN était la coordination interinstitutions des mesures de coopération interdépartementale et internationale liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La loi a été promulguée en 2005. Au départ, toutes les implications d'une reconnaissance du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, dans une loi parlementaire n'étaient pas clairement définies ni pleinement comprises. Seul un petit nombre de spécialistes étaient conscients de l'ampleur de l'enjeu. C'est l'une des raisons pour lesquelles aucun amendement n'a été apporté aux articles clés de la loi lorsque celle-ci a été soumise au Congrès. Depuis, la perspective s'est modifiée, et l'objectif actuel est de concrétiser les droits de l'homme.

L'adoption de la loi SINASAN a eu de nombreux résultats bénéfiques⁷⁶. Certaines des mesures positives ont été prises par le Secrétariat à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la présidence de la République, mais toutes sont menées dans le cadre du SINASAN. Parmi les plus importantes, on retiendra les suivantes:

- L'intégration de 81 commissions municipales pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et 17 commissions départementales, ces dernières bénéficiant d'un renforcement institutionnel⁷⁷. Ces commissions opèrent en interne, au niveau des conseils de développement urbain et rural, en s'appuyant sur la loi de transfert de pouvoirs. Leur tâche principale consiste à établir des liens entre les activités des branches opérationnelles des ministères et des ONG locales⁷⁸.
- La création du Centre d'information et de coordination pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CICSAN). Le centre a été mis en place pour fournir une tribune commune permettant d'intégrer, de traiter, d'analyser et de diffuser des informations utiles sur la sécurité

74 En 2003, il y a eu des élections au Guatemala, et le Conseil est parvenu à convaincre les deux candidats à la vice-présidence de la République, qui appartenaient aux partis politiques les plus puissants, de signer une lettre où ils s'engageaient à ne pas retirer la question de la sécurité alimentaire du peuple guatémaltèque de l'ordre du jour politique. Cette lettre a servi d'appui lors de l'accession d'Oscar Berger à la présidence en 2004.

75 Au Guatemala, sur un total de 6,6 millions de personnes pauvres (le revenu annuel de 51 pour cent de la population guatémaltèque s'élève à 876 USD), 1,9 million sont extrêmement pauvres (15,2 pour cent de la population totale gagne 427 USD par an) selon les résultats de l'*Enquête sur les conditions de vie* (ENCOVI 2006).

76 Vera Scholz Hoss et José Luis Vivero Pol. 2008. *Are Food Security Acts Useful for Reducing Malnutrition?* Analyse du cas du Guatemala, document de travail de l'initiative « L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim ». Santiago, Chili.

77 Gouvernement de la République du Guatemala. 2007. *Rapport sur la conformité avec les engagements pris à la neuvième Conférence régionale sur les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes*. Quito, Équateur.

78 Vivero, J.L. et Monterroso, I.E., 2008. *Comer es un Derecho en América Latina. Avances legales y políticas a favor del derecho a la alimentación*. Document de travail n° 3 de l'initiative « L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim ». Santiago, Chili. (Veuillez vous référer à l'adresse <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/wp3.pdf>).



alimentaire et nutritionnelle, comme base pour la prise de décisions la promotion d'accords et la coordination d'activités bien ciblées. Il s'appuie sur différentes sources d'informations publiques nationales et sur des organismes internationaux de coopération.

- Conformément au Décret 32-2001⁷⁹, l'affectation budgétaire spécifique⁸⁰ d'un demi-point de pourcentage (soit 0,5 pour cent) de la TVA, réservé aux programmes de sécurité alimentaire destinés aux personnes pauvres et vulnérables est entrée en vigueur. Le décret stipule noir sur blanc que ce pourcentage ne doit pas être considéré comme un « plafond », mais plutôt comme le minimum budgétaire. Le Ministère des finances, représenté par le Directorate technique du budget (DTP), est tenu d'inclure cette affectation dans le budget général du Gouvernement central pour chaque exercice budgétaire⁸¹.

La loi SINASAN fournit la possibilité d'adopter une approche axée sur les droits de l'homme. Fondée sur l'absence de discrimination, la transparence et la participation, la loi reconnaît certains principes qui s'appliquent à la politique menée en matière de sécurité alimentaire, comme la souveraineté alimentaire, l'autonomisation, la durabilité, la prudence et la décentralisation. Tout cela est réalisé à la lumière du droit à une alimentation adéquate, cité à de nombreuses reprises dans les dispositions de cette loi. Ces dernières constituent une véritable avancée, même si elles laissent une question en suspens en ce qui concerne les titulaires de droits et les porteurs d'obligations: qui est chargé de former les porteurs d'obligations pour les aider à mettre en œuvre des politiques et des plans publics et à prendre conscience des implications et de la portée globale de la loi?

Grâce aux projets qu'elle mène au Guatemala, la délégation de la Commission européenne a su alerter efficacement les médias au sujet de la loi SINASAN. La Commission européenne a formé environ 150 communicants – rédacteurs, annonceurs et journalistes – pour faire passer les messages appropriés sur les ondes de la radio communautaire municipale du département de Huehuetenango. Les élèves du cours de formation ayant réussi leur examen se sont vu remettre un diplôme. Au bout de la première année, une enquête a montré que 41 pour cent des personnes interrogées étaient conscientes de leur droit à une alimentation saine et nutritive. Cette information leur avait été communiquée par ACODIHUE⁸², le SESAN et l'émission *Creciendo Bien*⁸³. Quarante-huit pour cent d'entre elles ont déclaré que les émissions de radio les aidaient à améliorer la qualité de leur alimentation à raison de quatre fois par semaine en moyenne; 86 pour cent des personnes interrogées comprenaient le message; et 4 personnes sur 5 qui l'avaient entendu le mettaient en pratique.

Malgré le succès de la loi SINASAN, il existe toujours plusieurs problèmes à régler, à savoir:

- définir le rôle de l'organe directeur du CONASAN, présidé par le Vice-Président de la République, car des dispositions ont été prises pour mettre en place des mécanismes politiques destinés à faciliter la coordination intersectorielle;
- assurer une planification conjointe avec toutes les institutions qui font partie de SINASAN, comme le veut la loi;

79 Ce décret réformait la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

80 Il s'agit de l'un des points les plus importants concernant le SINASAN, car il fait explicitement référence à une valeur minimum pour l'affectation annuelle de ressources.

81 Voir l'Article 38 du SINASAN qui fait référence à l'affectation budgétaire spécifique.

82 L'Asociación de Cooperación al Desarrollo Integral de Huehuetenango est un projet de la Commission européenne au Guatemala.

83 Programme du Secrétariat aux œuvres sociales de la Première dame.

- renforcer la structure technique et administrative du SESAN, en augmentant son budget de fonctionnement;
- fournir un appui politique plus important aux délégations départementales du SESAN et à ses communications intersectorielles décentralisées;
- renforcer l'impact d'INCOPAS sur SINASAN et préconiser la création de mécanismes de suivi et d'audit social;
- mettre en œuvre la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle d'une manière harmonieuse et cohérente;
- établir officiellement le GIA et convenir d'un ordre du jour commun de coopération internationale.

6. Assurer le suivi du droit à l'alimentation

Au Guatemala, la société civile joue un rôle essentiel pour faire en sorte que l'institutionnalisation du droit à l'alimentation s'inscrive dans la durée. Désormais, les organisations de la société civile déclarent ouvertement avoir pour priorité une approche axée sur les droits de l'homme.

Le porteur d'obligations doit respecter, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation, mais il appartient aussi au titulaire de droits d'exiger le respect des règles. Des progrès considérables ont été accomplis en la matière dans différents secteurs de la société, et plusieurs rapports de conformité avec le PIDESC ont été publiés.

Le rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, publié suite à sa visite au Guatemala en 2005, fait actuellement l'objet d'un suivi. Des articles sont publiés dans la presse, et des informations sont diffusées dans les communautés rurales concernant d'éventuelles violations de droits fondamentaux, tandis que des progrès croissants sont réalisés au niveau du suivi axé sur les droits de l'homme et de l'application des Directives sur le droit à l'alimentation. Suite aux travaux techniques et de documentation menés, des répercussions politiques se font désormais sentir dans différents domaines en ce qui concerne la réalisation du droit à l'alimentation. Pour ne citer qu'un seul exemple, une enquête a été menée par le *Fondo de Tierras y del Vaso de Leche*, avec une approche axée sur les droits de l'homme, pour recueillir le point de vue des participants locaux aux différents programmes, et ses résultats ont été édifiants. Des rapports parallèles sont rédigés chaque année, et les recommandations du Rapporteur spécial font l'objet d'un suivi⁸⁴.

Un autre système de suivi fourni par la loi SINASAN est le rapport annuel soumis au Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle par l'ombudsman. Ce rapport est devenu une obligation statutaire fixée par le décret 32-2005⁸⁵ et permet d'opérer le suivi de ces mesures

84 Centro Internacional para las Investigaciones en Derechos Humanos. 2007. *La Alimentación Un Derecho Desnutrido*. p. 47 (consultable en ligne à l'adresse <http://www.ciidh.org>). *Red Nacional para la Defensa de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Guatemala*, Centro Internacional para las Investigaciones en Derechos Humanos, Coordinación de ONGs y Cooperativas, y Pastoral de la Tierra Interdiocesana Provincia Eclesiástica de los Altos. 2007. *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala – Monitoreo de las Directrices Voluntarias*.

85 Loi SINASAN, Article 15, j): « Connaître, analyser et proposer des amendements aux politiques et stratégies en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base des recommandations qu'émettra chaque année l'ombudsman des droits de l'homme en ce qui concerne le respect, la protection et la réalisation progressive du droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. »



politiques. Un rapport factuel a été rédigé⁸⁶ afin que des ajustements puissent être opérés en ce qui concerne le respect par le Guatemala de l'obligation de respecter, de protéger et de faire appliquer le droit fondamental à une alimentation adéquate.

L'ombudsman assume progressivement un rôle moteur et a fait état de cas de mauvaise gestion dans des programmes ou dans des domaines comme celui des engrais, pour des raisons de faveurs politiques. Il a également effectué le suivi des certificats de décès des personnes dont la mort était liée à la malnutrition. Ce travail est bien accueilli par les médias, qui accordent une place prépondérante aux informations concernant les ajustements de politiques et gardent l'œil sur la conformité des programmes publics ou le ciblage des activités. Aujourd'hui, plus de 120 fonctionnaires du bureau de l'ombudsman ont été formés dans le cadre du projet PROCADA de la FAO.

Dans son plan stratégique allant jusqu'en 2017, la Commission présidentielle des droits de l'homme (COPREDEH) accorde la priorité au droit à l'alimentation dans son Plan d'action. La COPREDEH est un organe gouvernemental qui a été créé pour renforcer la coordination des activités entre les ministères d'État, le système judiciaire et le bureau des droits de l'homme. Ses objectifs principaux concernent la centralisation et le suivi des informations sur les plaintes concernant des violations des droits de l'homme, et la promotion de la recherche par l'intermédiaire du Ministère de l'intérieur et du ministère public.

7. Mécanismes de recours juridiques et administratifs

La réalisation progressive⁸⁷ du droit à l'alimentation et la mise en œuvre de sa justiciabilité⁸⁸ peuvent se renforcer mutuellement, mais les délais nécessaires pour leur entrée en vigueur sont très différents. Au Guatemala, ester en justice pour la reconnaissance d'un droit de l'homme prend un temps considérable au sein du système judiciaire et des mécanismes de défense des droits de l'homme, et par conséquent, pratiquement aucun cas n'a été porté devant les tribunaux: pas une seule des 35 000 plaintes déposées auprès de l'ombudsman en 2006 ne se référait au droit à l'alimentation⁸⁹, et on estime qu'en 2008, le bureau de l'ombudsman a examiné au moins quatre cas concernant ce sujet.

Il existe un seul cas documenté de justiciabilité du droit à l'alimentation au Guatemala. Lors du jugement en dernier ressort d'un conflit du travail, Clara Diria Ezquivel, la présidente du tribunal du travail de première instance du département de Quetzaltenango, a jugé que le droit à l'alimentation d'une femme de ménage avait été violé et a imposé une pénalité pour cette violation. Ce n'était pas le premier exemple de justiciabilité du droit à l'alimentation du pays, mais la cour a mis en lumière la fragilité de la structure des autorités chargées d'assurer la réalisation de ce droit de l'homme.

86 Cette enquête est conçue pour garantir que le suivi des indicateurs est bien opéré chaque année. Sous la direction d'Edgar Ortiz, qui a mis le processus au point, l'enquête a été conduite selon un processus participatif dans le cadre duquel les porteurs d'obligations, les titulaires de droits et les observateurs ont pris part à la rédaction du premier rapport qui a été soumis au Vice-Président de la République et au Secrétaire du SESAN en août 2008.

87 « *La signification profonde du concept de réalisation progressive peut être ramenée aux obligations faites aux États parties: a) de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre, ou le plein exercice, des droits économiques, sociaux et culturels, et b) de le faire dans toutes les limites des ressources dont ils disposent.* » Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Session de fond, 2007.

88 FAO. 2006. *Directives sur le droit à l'alimentation: Documents d'information et études de cas*, p. 79. Rome.

89 Données fournies par Karla Villagrán, Directrice de l'unité de recherche du Bureau de l'ombudsman du droit à l'alimentation, décembre 2006.

Extrait d'un article publié dans le journal local El Quetzalteco en juin 2006

Les documents de l'affaire n° 154-04-128 portée devant le tribunal du travail de Quetzaltenango par Carmen Janeth Molina et entendue le 5 avril 2004, contiennent des informations qui vont encourager tous les défenseurs du droit à l'alimentation, car il s'agit du premier cas au Guatemala où le tribunal a tranché en concluant que l'accusé avait effectivement violé le droit à l'alimentation de la plaignante. Selon Carmen, l'origine de ce litige provenait du refus de l'employeur de la rémunérer pour son travail. Quand elle a été licenciée, Carmen travaillait à l'accueil de « l'entreprise » et devait veiller à la propreté de cet espace. Il s'agissait d'un cas typique où son employeur ne s'est pas acquitté de ses devoirs envers elle, mais aussi, par conséquent, d'une violation flagrante de son droit à l'alimentation, car l'équipe d'avocats de l'entreprise avait tenté de la dissuader de porter plainte, de lui faire croire qu'il était vain d'espérer obtenir gain de cause, et avait eu recours à diverses manœuvres et manigances pour retarder l'arrêt final, faisant traîner le procès pendant 24 mois, période au cours de laquelle Carmen n'a plus été en mesure de payer son loyer et a souffert de la faim à plusieurs occasions, son unique moyen de subsistance étant l'emploi qu'elle avait perdu. Contrairement à l'entreprise en cause, Carmen ne bénéficiait que d'un seul appui, celui du bureau d'aide juridique qui avait chargé des assistants non encore diplômés de la défendre.

Lors du jugement rendu par le tribunal de travail de première instance, la présidente a appliqué l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en vertu duquel les parties nationales reconnaissent le droit à l'alimentation pour tous. Le Pacte était étayé par l'Article 46 de la Constitution guatémaltèque et entériné par une loi parlementaire ordinaire dans le Décret 32-2005, qui adopte la loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Grâce à cette affaire, l'État dans son ensemble respecte davantage le droit fondamental à l'alimentation. D'autres magistrats vont pouvoir suivre la même voie et, en se référant à la loi, soutenir que le droit à l'alimentation figure dans le PIDESC et qu'une loi parlementaire ordinaire a récemment entériné la loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La justiciabilité du droit à l'alimentation est le droit d'invoquer un droit de l'homme, reconnu d'un point de vue à la fois général et théorique, devant un tribunal ou un organe quasi-judiciaire officiel. Les objectifs de cette mesure seraient, en premier lieu, d'établir si le droit de l'homme a été violé ou non dans un cas particulier présenté devant l'institution et, en second lieu, de décider des mesures appropriées à prendre si la violation est avérée⁹⁰.

Le droit d'invoquer un droit de l'homme. Au Guatemala, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne sont pas considérés par la majorité de la population comme une source de droit officielle et ce, même si l'Article 46 de la Constitution guatémaltèque établit le principe général selon lequel, en matière de droits de l'homme, les traités et les conventions qui ont été adoptés et ratifiés par le Guatemala priment sur les lois internes. L'idée largement répandue que les droits de l'homme sont plutôt en position de faiblesse amène le grand public à penser qu'il ne

90 FAO. 2006. *Directives sur le droit à l'alimentation: Documents d'information et études de cas*, p. 79. Rome.



peut pas faire grand-chose quand ces droits sont bafoués, et à s'imaginer que les plaintes finissent presque inévitablement par aller s'entasser sur une pile de dossiers similaires dans un bureau de ministère ou un tribunal.

C'est également pour cette raison que le cas précité concernant la justiciabilité du droit à l'alimentation n'était pas le sujet d'une affaire portée devant les tribunaux (elle a été réglée en dehors des tribunaux) et, quand elle a été interrogée chez elle, Carmen Janeth Molina, la partie lésée, n'avait même pas conscience des tenants et des aboutissants de son jugement.

Reconnaissance, du point de vue à la fois général et théorique, devant un organe judiciaire ou quasi-judiciaire. En juillet 2005, une formation de deux jours a été proposée conjointement par la FAO, FIAN et la Cour suprême de justice aux juges de la Cour suprême, aux délégués du SESAN, aux membres du GII SAN et à des représentants de la société civile. Elle était censée mettre en avant les progrès accomplis en matière de reconnaissance du droit à l'alimentation, à commencer par l'adoption par le Guatemala de la loi SINASAN (Décret 32-2005). L'une des séances de formation sur deux jours s'intitulait : « Le droit à l'alimentation : un défi pour la justice. »

La magistrate Clara Diria Ezquivel était présente ce jour-là. Sur le thème de « L'application de la loi aux questions d'alimentation dans les litiges agraires et les conflits du travail au Guatemala », elle a exprimé son intention d'examiner plusieurs cas, « renforcés », comme elle le disait dans son document, par la récente adoption de la loi SINASAN. Même si cette première approche auprès des juges des tribunaux du travail ne constituait qu'un survol très général, du moins la question avait-elle déjà pénétré la sphère d'un organe judiciaire.

Décision portant sur le fait qu'un droit de l'homme avait ou n'avait pas été enfreint, dans le cas particulier présenté devant la cour. Cette considération a vite été soutenue par le juge Ezquivel, mais quand le jugement a été rendu, l'accusé a objecté et fait appel auprès de la Cour suprême, en faisant valoir des incohérences et du favoritisme. La plainte initiale a été jugée recevable et la pénalité imposée à l'entreprise fautive s'élevait à environ 6 500 USD

8. Renforcement des capacités

Avec l'entrée en vigueur de la loi SINASAN, il est devenu nécessaire de renforcer les capacités des porteurs d'obligations, des titulaires de droits et des observateurs chargés de défendre les droits de l'homme. Des équipes techniques de la FAO et du SESAN ont été mises en place pour élaborer un projet spécifique au droit à l'alimentation ou à la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour le Guatemala. En conséquence, le 3 août 2007, au 5^e Congrès américain sur la loi agraire, le projet PROCADA a officiellement été lancé⁹¹. Ce projet a vu le jour en réponse aux conclusions atteintes par un groupe d'experts en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle au cours d'une consultation participative. À la question « Quelles sont les causes qui maintiennent les indicateurs de morbidité, de mortalité et de sous développement humain associés à l'échec de la réalisation du droit à l'alimentation, à de tels niveaux de précarité et de détérioration? »,

91 Ce projet s'inscrit dans le cadre du Projet pour le droit à l'alimentation, mis en œuvre par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation à Rome, et financé par le Ministère allemand de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs.

les experts ont répondu que c'était parce que le droit à l'alimentation était inconnu⁹². Un grand nombre des enseignements tirés de cette consultation et publiés dans ce document ont été recueillis dans le cadre du projet PROCADA.

Le projet PROCADA de la FAO était axé sur le renforcement des capacités. Des exposés sur le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, figuraient dans le premier plan de sensibilisation destiné aux maires et aux sociétés municipales (premier semestre 2005). En outre, deux cours de troisième cycle sur la sécurité alimentaire et la pauvreté se sont déroulés dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire. Trente-cinq fonctionnaires spécialisés et experts provenant de plusieurs secteurs du Gouvernement, d'universités, d'organisations de la société civile et d'organismes de développement internationaux ont participé au premier cursus de troisième cycle. Le second cursus a été suivi par 33 professionnels et experts provenant des mêmes secteurs.

Les modules de formation sur le droit à l'alimentation étaient structurés avec l'appui de la Commission présidentielle des droits de l'homme, et le processus de structuration était participatif. Le bureau du procureur général aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont aussi joué un rôle important dans les progrès réalisés.

La formation pour le module sur le droit à l'alimentation a débuté en avril 2008. Pour cette première phase, un cours de formation de formateurs a été proposé pour promouvoir une meilleure compréhension des principes fondamentaux du droit à l'alimentation, de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Cette séance de formation initiale était destinée à plusieurs institutions comme l'Assemblée pour la consultation et la participation sociale, qui figure dans la loi SINASAN, le Bureau du procureur général aux droits de l'homme et les membres du personnel de la COPREDEH, ainsi que plusieurs fonctionnaires du système des Nations Unies. Cela a débouché sur une solide alliance entre acteurs du droit à l'alimentation, qui s'est développée par la suite et a donné lieu à une série de mesures. De nombreuses personnes aux niveaux central et régional ont suivi une formation au sein du Bureau du procureur général aux droits de l'homme.

Grâce aux efforts de renforcement des capacités déployés par le projet PROCADA, certaines parties prenantes ont commencé à incorporer l'approche axée sur le droit à l'alimentation dans leurs travaux. On peut citer en exemple le réseau de municipalités de gauche qui a commencé à traiter des projets municipaux axés sur le droit à l'alimentation, et aussi la Conférence épiscopale du Guatemala (représentée par Monseigneur Alvaro Rammazzini), qui inclut le thème du droit à l'alimentation parmi les quatre priorités de son plan de travail. En outre, plusieurs ONG ont commencé à travailler pour promouvoir le suivi des politiques publiques, en s'appuyant sur les droits de l'homme. Les congressistes républicains vont entamer un audit des mesures prises par l'exécutif, axé sur les droits de l'homme. Des institutions comme la COPREDEH organisent également des séances de formation internes pour renforcer leur capacité de suivi des affaires portées devant les tribunaux et de rédaction des rapports.

En 2008, le premier cours sur le droit à l'alimentation a été introduit dans le programme d'études de nutrition du Département de chimie et de sciences pharmaceutiques de l'université de San Carlos au Guatemala. Le module était facultatif et les cours étaient structurés de la même façon que le module

92 Telle est la conclusion atteinte par un groupe de techniciens qui appartiennent au Groupe d'information sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (GIISAN), suite à une série de tentatives pour découvrir les raisons du faible taux d'application du droit à l'alimentation au Guatemala.



sur le droit à l'alimentation. Les réactions très positives des élèves ont ouvert la voie à une formation pratique et à des résultats de recherche pouvant être reproduits. Dans le cadre de leur stage, tous les étudiants inscrits à cette faculté effectueront quelques mois de service communautaire qui seront tous supervisés localement, à différents niveaux.

Une matinée avec vous/votre voix. Le projet PROCADA a décidé d'amener un plus large public à participer aux efforts déployés pour diffuser des informations sur le droit à une alimentation adéquate. Compte tenu du nombre impressionnant de jeunes que compte le Guatemala, la question clé qui se posait était: comment les jeunes peuvent-ils s'engager dans la lutte contre la faim, de manière à faciliter la constitution de réseaux de jeunes à l'appui du droit à l'alimentation? *Une matinée avec vous/votre voix* est une émission visant à donner la parole à des jeunes et à procéder à des échanges de vues avec eux. La méthode de travail employée comporte quatre volets: elle attire l'attention, sensibilise, fournit des informations et porte à s'engager.

La première étape a été d'organiser un concert de musique pour les jeunes, dans le cadre duquel des informations sur le droit à l'alimentation et sur la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays ont été diffusées. Des groupes locaux ont composé pour l'occasion deux chansons portant sur ces problèmes. Les réactions positives ont suscité de nouvelles initiatives comme la « coexistence communautaire », qui voit des groupes d'étudiants séjourner pendant trois jours et deux nuits dans des ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Les étudiants ne doivent pas emporter d'argent, seulement de quoi payer leur billet de retour par le car. Chaque communauté reçoit un jeune, qui prend note des points qui le préoccupent le plus, puis fait un exposé devant les autres étudiants.

Les groupes de jeunes qui ont participé à cette expérience n'ont pas tardé à revenir dans les communautés qui les avaient accueillis avec des projets de développement communautaire. De plus, leurs connaissances et leur sensibilité en la matière s'étaient considérablement accrues. Les étudiants ont identifié les représentants des pouvoirs publics directement responsables du travail au niveau des communautés et ont collaboré avec eux pour les sensibiliser et les familiariser avec la législation en vigueur sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation et ses implications.

Les médias servent souvent à faire monter la pression politique. Outre leur utilité pour sensibiliser l'opinion, ils devraient également être employés pour susciter une volonté politique et ajouter de la pression. Ce qui n'apparaît pas dans les médias est souvent absent de l'ordre du jour politique. Les moyens de communication nationaux sont le reflet de l'opinion publique, tandis qu'en même temps, ils exercent une influence sur les priorités figurant à l'ordre du jour politique, poussant ainsi la société et les pouvoirs publics à réagir. Par conséquent, les médias ont un rôle essentiel à jouer pour la réalisation du droit à l'alimentation.

En février 2008, le premier « petit-déjeuner de formation » a été offert aux médias. Fait assez étonnant, 17 journalistes de différents secteurs y ont participé. Le sujet le plus médiatisé était les indicateurs de malnutrition chronique au niveau municipal – question particulièrement pertinente étant donné que tant d'enfants souffrent de malnutrition. À cette occasion, plusieurs stations de radio ont diffusé toutes les demi-heures un bulletin d'informations sur ce thème. Ainsi, le droit à l'alimentation a été mentionné plus souvent en une seule journée qu'il ne l'avait été en l'espace de plusieurs années.

Ce processus initial a donné lieu à de fréquentes références au droit à l'alimentation et entre-temps, le projet PROCADA est devenu l'une des sources officielles de consultation en matière de questions

d'actualité comme la production agricole, la malnutrition, la politique alimentaire et autres questions. Des rapports écrits, ainsi que des productions radiophoniques, télévisuelles et numériques ont fait progresser l'idée selon laquelle le non-respect d'un droit de l'homme aurait une incidence sur les chiffres réels du sous développement. Cette communication renforcée avec les médias a permis de couvrir plus largement d'autres demandes émanant de la société civile; par ailleurs, les enquêtes individuelles menées par différents reporters ont suscité des réactions positives des pouvoirs publics.

Suite aux activités liées aux médias, le Congrès a examiné des options de renforcement des réserves alimentaires, et d'utilisation des terres en vue d'améliorer la production nationale et l'autosuffisance alimentaire. Fait plus important encore, ces activités ont incité le Gouvernement central à réagir face à la crise alimentaire.

9. Conclusions

Au Guatemala, il est à la fois possible et faisable, d'un point de vue tant financier que méthodologique, de concrétiser le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme. Il suffit de conjuguer les objectifs de toutes les parties prenantes, de modifier les plans, les budgets et les programmes, et de travailler avec des organismes de coopération internationale, d'acquérir des connaissances, d'encourager des tendances au changement et de mettre en œuvre des processus exigeant des ajustements complexes.

Les pactes, les conventions et les accords internationaux, la législation interne, les méthodologies, les stratégies et les mécanismes de recours sont des outils puissants, mais ils nécessitent l'élan que peut leur donner un « moteur ».

Chaque pays devrait disposer d'au moins un « moteur de changement ». Celui-ci doit être un dirigeant convaincu qu'il est possible de concrétiser le droit fondamental à une alimentation adéquate. Cette personne peut se trouver parmi les fonctionnaires des pouvoirs publics, les populations affectées ou les organisations qui jouent un rôle de premier plan en matière de suivi et de promotion du droit à une alimentation adéquate.

Quand on ne connaît pas l'objectif visé, la volonté manque: il faut que les dirigeants individuels – travaillant au nom d'autres personnes ou les incitant à agir – servent d'instigateurs et de moteurs et conjuguent leurs efforts avec ceux d'autres acteurs pour poursuivre un but bien défini. Et surtout, il faut qu'ils croient que chacun est en mesure d'acquérir un lopin de terre sur lequel produire des vivres aujourd'hui, demain et dans le futur. De la même manière, dans les situations d'urgence, chacun devrait recevoir des dons d'aliments sains et variés, pas simplement n'importe quel type de nourriture pour remplir des estomacs vides, mais des denrées nutritives conformes aux cultures traditionnelles des populations et aux produits préférés dans leur propre pays. Il est nécessaire de prendre des mesures pour garantir que les distributions de vivres ne seront pas entravées par l'absence de routes ou les difficultés d'accès.

Chacun doit disposer, à tout moment, des moyens de s'alimenter – telle est la destination suprême du voyage. Ce qu'il faut avant tout fixer, c'est l'objectif visé et le but final; la méthodologie, les mécanismes d'imputabilité, les cadres juridiques, les plans et les programmes peuvent être mis au point ultérieurement.



L'application de la loi SINASAN peut susciter des activités et devenir l'épicentre du changement structurel, ou n'être qu'un discours pétri de bonnes intentions. Beaucoup de travail a été investi dans l'application de cette loi au Guatemala, et de nombreux politiciens ont salué sa promulgation, signe d'une « mission accomplie ». Néanmoins, elle n'a pas encore rempli son objectif, et son application était simplement la première des nombreuses mesures qu'il convient de prendre.

Toutefois, on peut en tirer un enseignement: les premières années passées à travailler à la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, au Guatemala ont montré qu'il est essentiel d'avoir un objectif, d'adopter la bonne attitude, et de disposer d'un instigateur. **L'objectif:** garantir que tous les habitants du Guatemala pourront à tout moment s'alimenter de manière adéquate. **L'attitude:** être convaincu que cela est possible. **L'instigateur:** une personne (ou un groupe de personnes) qui croit fermement en la possibilité d'atteindre cet objectif, qui en fait sa raison d'être et qui met toute la force de sa conviction à inciter les autres à participer à sa réalisation.

Recommandations

- Les dépenses publiques engagées dans les programmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne garantissent pas, à elles seules, une amélioration de la situation du droit à l'alimentation. Il est impératif que ces programmes appliquent des principes en lien avec les droits de l'homme, comme la participation et l'habilitation dans le cadre des processus d'élaboration et de mise en œuvre, afin de garantir que les titulaires de droits disposent des moyens voulus pour faire valoir leurs droits.
- Il est essentiel que le droit à l'alimentation reste au centre de l'attention, pour s'assurer qu'il ne disparaîtra pas de l'ordre du jour politique, et que la volonté politique s'affermira, sous l'effet des revendications des titulaires de droits. En effet, si les revendications s'accumulent, les décideurs accorderont plus probablement l'attention voulue à cette question.
- Les indicateurs principaux relatifs à la malnutrition et à l'élaboration de politiques sont généralement examinés au sein des ministères, instituts et organismes de coopération dans des lieux centraux comme la capitale du pays concerné. Il faut que ces informations parviennent aussi aux maires et aux fonctionnaires, aux niveaux municipal et local, pour compléter les connaissances de ceux qui vivent à proximité des personnes souffrant de la faim; il convient également de renforcer les capacités de ces autorités afin qu'elles puissent satisfaire à leurs devoirs en tant que porteurs d'obligations.
- Afin de gérer les problèmes liés à l'absence de jurisprudence, il conviendrait d'encourager les audiences publiques pour lancer des procédures judiciaires. En outre, dans de tels cas, il faudrait opérer un suivi plus minutieux de la procédure une fois celle-ci entamée.
- Il conviendrait d'adopter une loi reconnaissant le droit à l'alimentation et mettant en place les institutions qui mèneront sa mise en œuvre, en les dotant d'un mandat et d'un budget. Néanmoins, la loi ne saurait constituer une solution à part entière. La volonté politique et l'organisation et la mobilisation sociales sont nécessaires, et doivent être reconnues et appuyées comme les moteurs favorisant la pleine réalisation du droit à l'alimentation.





IV. L'INDE

Les campagnes juridiques en faveur du droit à l'alimentation

Points principaux

- Le droit à l'alimentation est justiciable au niveau national;
- Les actions en justice d'intérêt public améliorent l'accès des populations pauvres au système judiciaire;
- Les tribunaux mettent en place des mécanismes de suivi des actions en justice;
- La reconnaissance juridique du droit à la garantie d'emploi renforce la jouissance réelle du droit à l'alimentation;
- L'autosuffisance alimentaire n'a pas entraîné la jouissance du droit à l'alimentation pour tous;
- Il faut, pour renforcer l'application des programmes publics et des ordonnances des tribunaux, pouvoir compter sur une société civile active.

1. Contexte

En Inde, l'État intervient depuis l'indépendance pour assurer la sécurité alimentaire. Au cours des dernières décennies, le pays a réussi à accroître sa production de façon remarquable, et il a notamment connu une croissance économique spectaculaire au cours des dix dernières années. Malgré cela, les taux de malnutrition y sont parmi les plus élevés au monde, notamment chez les enfants. Le riche « paysage institutionnel » que composent les acteurs de l'État et de la société civile, conjugué à la réalisation de l'autosuffisance alimentaire à l'échelle nationale, jure avec les chiffres très élevés de la malnutrition qui sévit dans l'ensemble du pays: c'est ce que l'on appelle le paradoxe de l'Inde, ou encore « la pénurie au cœur de l'abondance ».

L'Inde constitue un exemple de justiciabilité du droit à l'alimentation à l'échelle nationale. Depuis 2001, la Cour suprême de Delhi est saisie d'une action d'intérêt public qui porte sur le droit à l'alimentation; elle a émis à ce propos une série d'ordonnances provisoires qui instaurent un droit légal à l'alimentation et au travail dans le cadre de différents programmes gouvernementaux. La combinaison unique ainsi obtenue de campagnes publiques vigoureuses et d'ordonnances explicites émanant directement de la Cour suprême a permis d'améliorer l'application des programmes d'assistance publique, tout en renforçant de façon considérable l'imputabilité des agents de l'État. Cette campagne a également débouché sur l'adoption d'une nouvelle législation garantissant l'emploi des ruraux pauvres, mesure qui a été accueillie comme un tournant historique.

Vaste pays couvrant une superficie de 3 287 000 km², l'Inde occupe la majeure partie d'un sous continent et sa population le place au deuxième rang des pays les plus peuplés de la planète, avec plus de 1,1 milliard d'habitants.

En 2005, l'indice de développement humain attribué à l'Inde était de 0,619, soit une amélioration par rapport à l'indice de 0,551 obtenu en 1995 et de 0,578 en 2000 (0 = pas de développement; 1 = plein développement). En 2005, elle se situait à la 128^e place sur les 177 pays pour lesquels

on disposait d'informations suffisantes. S'agissant enfin de l'égalité, l'Inde occupe une position intermédiaire, avec un coefficient de Gini de 36,8 (égalité absolue = 0; inégalité absolue = 100)⁹³.

Dans le passé, le pays était fréquemment victime de crises alimentaires aiguës et sur grande échelle; toutefois, depuis l'indépendance, il n'a pas connu de famine majeure. Selon la théorie d'Amartya Sen, prix Nobel indien de l'économie, les démocraties sont moins exposées au risque de famine, car la pression de l'opinion publique est une garantie d'intervention rapide⁹⁴. Cependant, tout au long de plus de 60 années d'indépendance démocratique, le taux de sous-alimentation chronique est resté élevé et la presse fait régulièrement état de décès par inanition.

Aujourd'hui, après avoir réalisé un effort considérable, l'Inde est parvenue à l'autosuffisance dans la production des céréales essentielles, et la disponibilité de nourriture par habitant y est suffisante. Le pays a mis en place un cadre juridique solide visant à protéger tous les droits de l'homme et il a instauré un grand nombre de programmes de lutte contre la faim et la dénutrition; malgré cela, la faim et la malnutrition persistent, et les catégories nécessiteuses ont du mal à se procurer de la nourriture pour un ensemble de raisons qui vont de la pauvreté au manque de stratégie cohérente pour lutter contre la faim, en passant par l'inefficacité administrative, les pratiques discriminatoires et la faiblesse de la gouvernance.

2. Identifier la population touchée par la faim en Inde

L'Inde a instauré un débat qui se poursuit avec intensité sur le problème que pose l'identification des populations pauvres et souffrant de la faim. Ce débat est axé sur trois questions principales: i) la définition de l'inanition, de la faim et de l'insécurité alimentaire; ii) les méthodes permettant de fixer le seuil de pauvreté; iii) les évolutions concernant la visibilité du cas des communautés tribales et des personnes appartenant à des castes inférieures.

Définir la faim et l'inanition

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) établit une distinction entre le droit à une alimentation suffisante et le droit fondamental à être libéré de la faim. Être libéré de la faim est souvent compris comme satisfaire aux « critères minimums » du droit à une alimentation suffisante, c'est-à-dire un état nécessitant une action immédiate, tandis que l'inanition est une forme extrême de la faim qui conduit souvent à la mort.

En Inde, la définition du concept de faim, soumise à un large débat, est en train d'évoluer: elle passe de l'idée d'un besoin calorique minimum à celle d'une alimentation équilibrée. Les experts en nutrition ont fixé le besoin calorique minimum pour être libéré de la faim à 2 400 calories par jour pour les adultes ruraux – c'est-à-dire fournissant un travail physique –, et à 2 100 calories pour les adultes vivant en milieu urbain⁹⁵. Ce seuil calorique a ensuite été converti sous forme de quantité de blé et de riz. Cependant, les besoins alimentaires ne se limitent pas aux céréales, si bien que l'on a également calculé le besoin quotidien en protéines et autres nutriments. Il reste que, jusqu'ici, on s'est beaucoup plus préoccupé de définir les besoins alimentaires minimum plutôt que de s'interroger sur la façon de remédier aux conséquences de la dénutrition.

93 PNUD. 2007. *Rapport mondial sur le développement humain 2007-2008*, p. 283.

94 Sen, A. 1982. *Pauvreté et famine: un essai sur le droit et la privation*.

95 Commission de planification. 2008. *11^e Plan quinquennal, 2007-2012*. Volume II, p. 132.



La discussion a également porté sur la définition des droits des personnes prises en charge par le système de distribution publique (de riz ou de blé) et par les programmes de nutrition complémentaire, tels que les cantines scolaires et les allocations de nourriture par le Service de développement intégré de l'enfance, qui prescrit un montant de calories et de protéines.

Les Codes indiens sur la famine prévoient le versement de dommages et intérêts à la famille d'une personne morte d'inanition. Cependant, la définition de l'inanition est très restrictive et n'englobe pas la sous-alimentation comme facteur causal. De ce fait, si une personne meurt de tuberculose alors qu'elle souffre de sous-alimentation sévère, on considérera qu'elle est morte de maladie et non pas d'inanition. De la même façon, lorsque l'autopsie fait apparaître la présence d'aliments dans l'estomac d'une personne, ne fût-ce qu'un grain de blé ou un brin d'herbe, la faim n'est pas retenue comme cause de la mort. Même lorsque la faim pousse certaines personnes à manger de l'herbe ou d'autres substances impropres à la consommation humaine, on enregistre comme cause de leur décès non pas l'inanition, mais l'empoisonnement alimentaire.

La pratique des autopsies ne contribue en rien à réduire le nombre des décès par inanition, pas plus qu'elle n'encourage le droit à l'alimentation. Au contraire, une autopsie risque d'aggraver encore les atteintes à la dignité déjà subies par la famille du défunt. En 2003, la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC) a déclaré qu'il n'est pas justifié d'insister sur le décès comme preuve de l'inanition⁹⁶ et qu'il convient d'adopter comme critère le dénuement prolongé et d'empêcher le décès par inanition.

Le dialogue instauré à propos de l'inanition doit cesser de mettre exclusivement l'accent sur les personnes qui meurent de faim, et évoluer vers la prise en compte des personnes qui vivent la faim au quotidien.

La dénutrition et la pauvreté en Inde

Le combat mené contre la malnutrition n'a progressé qu'avec lenteur. En 1998-1999, 36 pour cent en moyenne de la population indienne adulte présentaient un indice de masse corporelle inférieur à 18,5 pour cent – seuil de la malnutrition pour les adultes. Or, malgré une décennie de croissance économique soutenue, ce pourcentage moyen n'a que légèrement régressé, s'établissant à 33 pour cent pour la période 2005-2006, tandis que le pourcentage des enfants âgés de moins de trois ans souffrant d'insuffisance pondérale est demeuré inchangé, à savoir 47 pour cent pour la période 1998-1999 et 46 pour cent pour la période 2004-2006⁹⁷. On trouvera, dans le tableau suivant, d'autres indicateurs importants concernant la nutrition infantile.

Le rapport de 2006 de la collection « Faim dans le monde » met en relief ce qu'il appelle « l'état d'urgence silencieux » de l'Inde, caractérisé par la faim chronique et par la souffrance. Chaque année, la malnutrition y fait davantage de victimes que n'en avait occasionnée la crise du Bengale de 1943, la dernière grande famine qu'a connue l'Inde, avec ses 3 millions de morts. Et parmi ces morts, un primat bien trop important revient aux enfants. Car si l'Inde abrite 17 pour cent de la population mondiale, on y trouve 35 pour cent des enfants de notre planète souffrant d'insuffisance pondérale⁹⁸.

96 Commission nationale des droits de l'homme. 2003. *Rapport annuel 2002-2003. Affaires n° 37/3/97-LD, Procédure judiciaire sur les décès par inanition dans l'État d'Orissa*, 17 janvier 2003, p. 334.

97 Commission de planification. 2008. *11^e plan quinquennal, 2007-2012*, Volume II. Secteur social, p. 128.

98 PAM. 2006. Collection: Faim dans le monde 2006: *La faim et la capacité d'apprendre*, p. 32, Rome.

Même lorsqu'on analyse la tranche des 20 pour cent les plus riches de la population indienne, le taux des retards de croissance s'établit à 25,3 pour cent pour les enfants de moins de cinq ans⁹⁹, ce qui donne à penser que la malnutrition qui sévit en Inde n'est pas uniquement liée à la pauvreté. De même, plus de la moitié des enfants âgés de 6 à 59 mois sont anémiques, même lorsque leur mère a suivi plus de douze années de scolarité ou qu'elle appartient au quintile le plus aisé¹⁰⁰.

Indicateurs de nutrition infantile	%
Pourcentage des nourrissons présentant un faible poids à la naissance, 1999-2006	30
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (2000-2006) présentant une insuffisance pondérale modérée et sévère	43
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (2000-2006) présentant une insuffisance pondérale sévère	16
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (2000-2006) souffrant d'émaciation modérée et sévère	20
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (2000-2006) souffrant de retard de croissance modéré et sévère	48

Source: Unicef (disponible à l'adresse: http://www.unicef.org/infobycountry/india_statistics.html).

Bien que les taux de dénutrition soient élevés partout en Inde, on observe des différences très marquées d'une région à l'autre: ainsi, les taux d'insuffisance pondérale chez les enfants âgés de moins de cinq ans passent de 19,7 pour cent au Sikkim et 19,9 pour cent au Nagaland (région nord-est), à 60 pour cent au Madhya Pradesh, au centre du pays. Quant au Bihar et au Jharkand, dans l'est, le taux de dénutrition y est très élevé, avec 55,9 pour cent et 56,5 pour cent respectivement¹⁰¹.

Selon les indications, le pourcentage de personnes vivant en Inde au-dessous du seuil national de pauvreté est de 28,6 pour cent¹⁰². Toutefois, si l'on se base sur les seuils de pauvreté internationaux, on obtient en réalité un pourcentage encore plus élevé, étant donné que 41,6 pour cent des membres de cette catégorie gagnent, à parité de pouvoir d'achat, moins de 1,25 USD par jour (catégorie: pauvreté extrême) et que 75,6 pour cent d'entre eux gagnent moins de deux USD par jour (catégorie: pauvreté)¹⁰³.

99 International Institute for Population Sciences (IIPS) (Institut supérieur des sciences de la population – ISSP) et Macro International, 2007. *National Family Health Survey (Enquête sur la santé des familles à l'échelle nationale) (NFHS - 3)*, 2005-2006. Volume 1, p. 271. Mumbai, Inde.

100 *Ibidem*, p. 289.

101 *Ibidem*, p. 273.

102 PNUD. 2008. *Rapport sur le développement humain 2007-2008*. Années de référence 1990-2004. New York.

103 Banque mondiale. 2008. *Indicateurs de développement mondial. Données concernant la pauvreté*. Washington. Les chiffres cités concernent la période 2004-2005.



Définition du seuil de la pauvreté

L'Inde a fixé un seuil national de pauvreté, destiné à servir de référence pour les interventions ciblées. La catégorie BPL (Below Poverty Line/en deçà du seuil de pauvreté) désigne les personnes qui nécessitent une attention et une protection spéciales; la catégorie APL (Above Poverty Line/ au-dessus du seuil de pauvreté), également utilisée, s'accompagne d'une moindre prise en charge. Le seuil officiel de la pauvreté est fixé à 356,30 roupies indiennes (INR), soit 7,40 USD par habitant et par mois dans les zones rurales, et à 538,60 INR, soit 11 USD par habitant et par mois dans les zones urbaines¹⁰⁴. Cependant, aux fins de l'admissibilité à l'assistance, les familles BPL sont identifiées au moyen d'enquêtes approfondies conduites à l'échelle de l'État et basées sur des critères élaborés par le Ministère du développement rural¹⁰⁵. Le dernier questionnaire diffusé cherchait à recueillir des informations sur les aspects suivants:

- situation en matière de propriété foncière et immobilière;
- accès aux services et infrastructures sanitaires;
- disponibilités alimentaires;
- propriété de biens de consommation;
- degré d'instruction des membres de la famille;
- situation en matière de modes de subsistance;
- situation des enfants¹⁰⁶.

Le nombre total de personnes que l'on peut classer dans la catégorie BPL dépend des estimations, effectuées à l'échelle de l'État, fournies par la Commission de planification. On a reproché aux critères d'attribution du statut de BPL d'être inférieurs aux exigences de la subsistance, si bien que les militants soutiennent que le « seuil de pauvreté » est en fait très proche du « seuil d'inanition »¹⁰⁷. Suite à un recours présenté par le mouvement pour le droit à l'alimentation auprès de la Cour suprême, celle-ci a stipulé que le Gouvernement de l'Inde ne peut pas réduire à moins de 36 pour cent la proportion de personnes admises à recevoir les prestations du Système de distribution publique¹⁰⁸.

Outre les problèmes posés par la définition du seuil de pauvreté, les ciblage du Système de distribution publique ont également donné lieu, en 1997, à d'importantes erreurs d'inclusion et d'exclusion de bénéficiaires du programme. Selon les estimations de la Commission de planification, le nombre de familles BPL ayant reçu des cartes de rationnement ne dépasse pas 50 pour cent de la catégorie¹⁰⁹.

104 Gouvernement indien. Bureau d'information de la presse .2007. *Estimations de la pauvreté 2004-2005*. New Delhi, Inde. (Disponible à l'adresse <http://planningcommission.nic.in/news/prmar07.pdf>).

105 Commission de planification, *11^e Plan quinquennal 2007-2012*, Vol. II, Secteur social, p. 135.

106 Jalan, Jyotsna et Murgai, Rinku. 2007. An Effective Targeting Shortcut? An Assessment of the 2002 Below-Poverty-Line Census Method.

107 Guruswamy, Mohan et Abraham, Ronald Joseph. 2006. *The poverty line is a starvation line* (disponible à l'adresse <http://infochangeindia.org/200610195662/Agenda/Hunger-Has-Fallen-Off-The-Map/The-Poverty-Line-Is-A-Starvation-Line.html>).

108 Ordonnance de la Cour suprême du 14 février 2006, PUCL vs Union of India and others. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

109 Commission de planification, *11^e Plan quinquennal 2007-2011*, Vol. II, Secteur social, p. 135.

Certains États, comme celui de Chhattisgarh, ont décidé d'élargir la catégorie BPL en puisant dans leurs propres ressources, afin d'incorporer également les personnes n'ayant pas été admises comme telles au cours des campagnes précédentes, elles-mêmes basées sur des méthodologies différentes.

La définition adoptée pour le seuil de pauvreté a fait l'objet de critiques internes de la part, notamment, des Commissaires de la Cour suprême¹¹⁰, comme de critiques externes de la part de la Commission des droits économiques, sociaux et culturels, qui a recommandé que l'Inde réexamine son seuil national de pauvreté¹¹¹.

Une commission nationale, après s'être penchée sur le chômage en Inde, a exprimé l'avis qu'il convient de classer environ 77 pour cent de la population dans la catégorie « pauvres et vulnérables », compte tenu de la faiblesse des dépenses quotidiennes; la commission a ajouté qu'en cas de forte croissance économique, celle-ci bénéficie principalement aux 23 pour cent restants¹¹².

Qui sont les plus vulnérables?

S'il est vrai que les niveaux de pauvreté et de dénutrition sont généralement élevés, certaines catégories et certaines personnes sont encore moins bien loties que d'autres. L'indigence est plus endémique pour certaines catégories: personnes handicapées, personnes atteintes de maladies stigmatisantes telles que la lèpre ou le VIH/sida, personnes âgées, jeunes sans soutien familial et femmes seules. On trouve des personnes économiquement faibles dans l'ensemble de la société indienne; cette catégorie comprend la population appartenant à des castes répertoriées, les populations tribales, les nettoyeurs de toilettes sèches, les mendiants, les prostituées, les paysans sans terre et les artisans. Souvent, il faut incorporer à cette catégorie les personnes qui ont été déplacées par suite de catastrophes naturelles ou de travaux liés au développement.

Selon la Cour suprême, la catégorie la plus vulnérable se compose ainsi: « les personnes âgées, les infirmes, les handicapés, les femmes indigentes, les hommes indigents à risque d'inanition, les femmes enceintes et allaitantes, et les enfants indigents, notamment dans les cas où ils sont eux-mêmes, ou les membres de leur famille, trop désargentés pour leur procurer de la nourriture »¹¹³.

Dans son préambule, la Constitution de l'Inde instaure l'égalité entre hommes et femmes en tant que droit fondamental, et elle habilite l'État à adopter des mesures législatives ou des politiques de discrimination positive en faveur des femmes. En 1993, l'Inde a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En outre, plus d'un million de femmes ont été élues à l'échelon local des *panchayats*, à la suite d'un amendement apporté en 1993 à la Constitution exigeant qu'un tiers des sièges pourvus par voie d'élection au sein des instances locales soient réservés à des femmes.

110 Commissaires de la Cour Suprême. 2007. *Septième rapport*.

111 Comité des droits économiques, sociaux et culturels. 8 août 2008. *Observations de conclusion concernant l'Inde*, par. 68, Doc. ONU E/C.12/IND/CO/5.

112 Commission nationale des entreprises du secteur non structuré, Ministère des industries artisanales. 2009. *The Challenge of Employment in India*, p. iii.

113 Ordonnance de la Cour suprême du 14 février 2006, PUCL vs Union of India and others. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.



Malgré ces mesures, les femmes sont exposées à des risques particuliers au plan nutritionnel, étant donné qu'elles sont généralement les dernières à manger au sein de la famille et que ce sont généralement elles qui mangent le moins en cas de pénurie de nourriture. Par ailleurs, les femmes sont moins alphabétisées et moins instruites que les hommes, et leurs revenus sont inférieurs. Selon les observations du XI^e plan quinquennal, ces facteurs, conjugués au fait que les femmes et les filles ont moins de chances d'accéder aux services de santé en cas de maladie, contribuent à la disparité démographique entre hommes et femmes au niveau national (933 femmes pour 1000 hommes)¹¹⁴.

En Inde, plus d'un tiers des femmes ont un indice de masse corporelle inférieur à 18,5, ce qui traduit leur taux élevé de déficit nutritionnel. Les problèmes de nutrition se posent avec plus d'acuité pour les femmes rurales, les femmes sans instruction, les femmes appartenant à des tribus et à des castes répertoriées, ainsi que les femmes occupant les deux quintiles inférieurs de niveau de vie¹¹⁵.

L'un des traits caractéristiques les plus marqués de la structure sociale indienne est le système de castes. On a dénombré environ 3 000 castes, dont pas moins de 779 ont été placées sous la protection spéciale de la Constitution et désignées comme « castes répertoriées » en raison du fait qu'elles se situent en bas de l'échelle sociale. Les membres des castes répertoriées, précédemment étiquetés comme « intouchables », se donnent généralement l'appellation de Dalits, qui signifie littéralement « opprimés ». Suite à l'interdiction par la Constitution de 1950 de la notion d'« intouchabilité », des lois se sont attachées à renforcer leur protection, notamment la Loi sur la protection des droits civils (1955) et la Loi de 1989 sur les castes et sur les tribus répertoriées (prévention des atrocités).

Le système des castes n'en demeure pas moins l'un des systèmes d'oppression institutionnalisée les plus anciens. Les Dalits sont beaucoup plus exposés que d'autres à la pauvreté et à la sous-alimentation. Les statistiques recueillies en 2004-2005 donnaient 36,80 pour cent des Dalits vivant en deçà du seuil de pauvreté dans les régions rurales, contre 28,30 pour cent seulement des autres catégories. Dans les zones urbaines, la disparité était légèrement plus accentuée: 39,20 pour cent des ménages appartenant aux castes répertoriées étaient classés BPL contre 25,70 pour cent des autres ménages¹¹⁶.

Les populations appartenant aux castes et aux tribus répertoriées constituent 16,2 pour cent et 8,2 pour cent respectivement de la population totale du pays, et ces deux catégories sont principalement implantées dans les zones rurales. S'agissant des Dalits, la proportion d'entre eux vivant dans les zones rurales atteint presque 80 pour cent¹¹⁷.

Les tribus répertoriées, ou Adivasis – le peuple autochtone de l'Inde – bénéficient également d'une protection spéciale inscrite dans la constitution. Ces tribus, dont le nombre dépasse 700, représentent au total 84,3 millions de personnes selon les chiffres de 2001. La majorité d'entre

114 Commission de planification. 11^e Plan quinquennal 2007-2011, Vol. II, Secteur social, p. 132.

115 Institut supérieur des sciences de la population et Macro International, 2007. *Enquête sur la santé des familles à l'échelle nationale (NFHS - 3)*, 2005-2006. Conclusions principales, p. 305. Mumbai, Inde.

116 Commission de planification, 11^e Plan quinquennal 2007-2011, Vol. II, Secteur social, p. 106-107.

117 Commission de planification. 2005. *Rapport du Groupe de travail sur les progrès accomplis concernant les castes et tribus répertoriées sur un choix de points du programme national minimum commun*, p. 66.

elles vivent dans les régions centrales et orientales de l'Inde ainsi que dans le nord-est. Un grand nombre des Adivasis ont perdu l'accès à leurs terres traditionnelles et vivent pour la plupart dans les montagnes, les collines, les forêts, les déserts ou les régions enclavées de façon pérenne par la neige. Ces populations n'ont pas accès aux services publics tels que le système de distribution publique (PDS); en outre, leur isolement géographique, social et politique les place fréquemment hors de portée des programmes de bien-être et des services sociaux¹¹⁸.

Les taux d'insuffisance pondérale, les retards de croissance et d'émaciation sont relativement élevés parmi les enfants des castes et des tribus répertoriées et des autres catégories marginalisées. Ce sont les enfants des tribus répertoriées qui présentent le statut nutritionnel le plus dégradé pour la quasi totalité des paramètres, et la prévalence de l'émaciation, qui atteint 28 pour cent, est chez eux particulièrement frappante¹¹⁹.

En règle générale, les analyses basées sur les données provenant d'enquêtes gouvernementales classent la population en quintiles de revenus, ce qui met en relief les facteurs liés à la pauvreté et à l'inégalité. Cependant, cette classification ne permet pas d'identifier les groupes tels que les Adivasis ou les Dalits, qui doivent affronter la discrimination sociale et sont souvent oubliés. Les Commissaires de la Cour suprême, tout en déplorant l'insuffisance des données officielles, ont recueilli une foule d'éléments factuels à propos d'actes de discrimination ou d'exclusion sociale. Ils ont donc fortement recommandé que l'on modifie les méthodes de recueil de données, afin de combler le déficit d'information et de mieux identifier les catégories les plus vulnérables¹²⁰. Il faut voir une évolution positive dans le fait que la toute dernière enquête portant sur la santé des familles à l'échelle nationale, tout comme le dernier plan quinquennal gouvernemental, présentaient des données ventilées concernant la situation des Dalits et des Adivasis.

3. Évaluer les lois, les politiques et les institutions

Durant la phase d'élaboration des plans quinquennaux, l'Inde dispose d'un éventail de mécanismes comme la Commission de planification pour évaluer les politiques, les lois et les institutions traitant de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cependant, ces évaluations sont exclusivement axées sur l'exécution et le déroulement de programmes et d'ensembles de mesures, et elles ne prennent pas spécifiquement en considération le droit à l'alimentation.

À la demande du Gouvernement indien, la Commission nationale des droits de l'homme a entrepris d'évaluer de façon exhaustive les progrès accomplis dans la concrétisation du droit à l'alimentation et pouvant servir de socle à un plan national d'action en matière de droit à

118 Réseau pour les droits au logement et à la terre – Coalition internationale pour l'habitat. 2008. *Les droits de l'homme liés au logement adéquat et à la terre en Inde*. Rapport parallèle soumis au Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans le cadre de l'examen de l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, p. 6; et FIAN International. Rapport parallèle: *Le droit à une alimentation adéquate en Inde*. Référence: du deuxième au cinquième rapports périodiques sur l'Inde, Doc. ONU E/C.12/IND/5, soumis au CDESC, 40e session, pp. 36, 39.

119 Institut supérieur des sciences de la population et Macro International, 2007. *Enquête sur la santé des familles à l'échelle nationale (NFHS - 3)*, 2005-2006. Volume 1, p. 272. Mumbai, Inde.

120 Commissaires de la Cour Suprême. 2007. *Septième rapport* (novembre 2007). Le huitième rapport des Commissaires (2008) concentre l'attention sur une série de groupes marginalisés et plaide pour l'octroi à ces groupes de droits spécifiques. Les communautés étudiées dans le rapport sont notamment les Adivasis, les populations urbaines sans logis, les travailleurs sous contrainte et les communautés Dalit les plus durement touchées par la discrimination.



l'alimentation. Un tel plan national d'action aurait pour fonction d'incorporer les programmes gouvernementaux en cours et de tenter d'identifier les lacunes et les incohérences.

Après s'être rendu en Inde en 2005, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a soumis à la Commission des droits de l'homme¹²¹ un rapport qui, bien que ne constituant pas une évaluation de l'application du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, contient une appréciation des cadres juridique, institutionnel et stratégique ainsi que des statistiques en matière de faim et de dénutrition, en même temps qu'un aperçu général des violations directes du droit à l'alimentation.

L'Inde, en sa qualité d'État signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), est tenue de soumettre des rapports périodiques au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC). En 2007, elle a soumis sous une forme combinée ses second, troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques, qui fournissent un choix de statistiques et de descriptions des principales initiatives et des principaux programmes en matière de droit à l'alimentation. Ces initiatives comprennent non seulement des ensembles de mesures instaurant la distribution de céréales alimentaires et la fourniture d'un appui aux agriculteurs, mais également des initiatives portant sur la distribution des terres¹²².

Dans le cadre du processus d'examen des rapports des États signataires du PIDESC, Le Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN) a soumis un rapport parallèle sur le droit à l'alimentation. Ce rapport, qui contient des analyses détaillées, critique différents aspects du cadre juridique et stratégique de l'Inde en matière de droit à l'alimentation¹²³.

Dans l'affaire intitulée *PUCL v. Union of India and others*, dénommée ultérieurement **l'affaire du droit à l'alimentation**, la Cour suprême a ordonné¹²⁴ la création d'une commission centrale de vigilance concernant le système de distribution publique, présidée par un juge de la Cour suprême à la retraite et assistée par les Commissaires de la Cour dans l'examen de l'affaire du droit à l'alimentation. Le mandat de la commission consistait à examiner « les dysfonctionnements affectant le système de distribution publique » en mettant l'accent sur: a) la méthode de désignation des distributeurs; b) le barème idéal des rétributions payables aux distributeurs; c) les modalités permettant d'améliorer le fonctionnement des commissions déjà en place; et d) l'amélioration de la transparence dans l'allocation de stocks alimentaires vendus dans les débits. Le comité, qui a déposé son rapport définitif pour l'État de Delhi en août 2007¹²⁵, a présenté plusieurs recommandations détaillées. Son rapport a été suivi de 12 autres portant sur d'autres États de l'Inde, et il est prévu que son examen s'étendra à l'ensemble du pays.

121 ONU. 2006. *Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation*, Jean Ziegler. Additif. *Mission en Inde*. Doc. ONU E/CN.4/2006/44/Add.2).

122 Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Deuxième, troisième, quatrième et cinquième rapports combinés sur l'Inde*. Doc ONU E/C.12/IND/5, 01.03.2007.

123 FIAN International. 2008. *Rapport parallèle: Le droit à une alimentation adéquate en Inde*. Référence: FIAN International. *Rapport parallèle. Le droit à une alimentation adéquate en Inde*. Référence: Du deuxième au cinquième rapports périodiques sur l'Inde, Doc. ONU E/C.12/IND/5, soumis au CDESC, 40e session.

124 Ordonnance de la Cour suprême du 14 février 2006, *PUCL vs Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001).

125 Comité central de vigilance pour le Système de distribution publique (PDS). 2007. *Rapport final* (disponible à l'adresse <http://pdscvc.nic.in>).

On voit donc qu'un certain nombre d'évaluations portant sur différents aspects du droit à l'alimentation ont été entreprises par différents intervenants. Même si aucune de ces évaluations ne présente, ni dans sa portée ni dans ses processus, le caractère national qu'avait recommandé la Directive 3 sur le droit à l'alimentation, on dispose sans aucun doute d'une masse suffisante d'informations pour qu'une telle évaluation puisse avoir lieu en Inde, dans le cas où le Gouvernement déciderait d'adopter une stratégie nationale en matière de droit à l'alimentation.

4. Une politique cohérente en matière de sécurité alimentaire

La stratégie adoptée par l'Inde repose sur une double approche: d'une part, elle vise à accroître la production de céréales alimentaires et à offrir aux agriculteurs un prix de soutien minimum - ce qui permet d'augmenter non seulement les stocks de céréales alimentaires, mais également les revenus des agriculteurs et, partant, leur pouvoir d'achat individuel; d'autre part, elle favorise les interventions ciblant différents groupes de populations et axées sur la distribution de céréales alimentaires, de repas préparés et de numéraire.

S'agissant de la production, l'Inde a adopté au cours des années 60 et 70 des variétés à haut rendement et elle a participé au mouvement de la « révolution verte »¹²⁶. C'est la Mission nationale pour la sécurité alimentaire qui fournit le cadre stratégique au Ministère de l'agriculture¹²⁷. La section ci-après sera consacrée à un choix d'aspects qui pourraient également intéresser des pays autres que l'Inde.

Le système de distribution publique (PDS)

Le système de distribution publique a trois objectifs: 1) garantir un prix de soutien minimum aux agriculteurs à l'appui de leur mode de subsistance; 2) contrôler les prix du marché à travers la constitution de stocks et la régulation des mises sur le marché; et 3) rendre les céréales accessibles aux populations pauvres grâce à des ventes subventionnées dans des magasins pratiquant un prix équitable, ou à travers des programmes de nourriture-contre-travail, ou encore sous forme de distribution gratuite à travers le Programme intégré de développement de l'enfance (ICDS), l'Initiative du repas de midi (Mid-Day Meal - MDS) et d'autres initiatives.

Le Système de distribution publique a évolué au fil du temps: initialement à vocation universelle, il est devenu ciblé, de sorte que seuls les titulaires de cartes de rationnement BPL sont autorisés à acheter des céréales subventionnées¹²⁸.

Suite à l'introduction du Système de distribution publique ciblé en 1997, les stocks publics de céréales ont connu une augmentation spectaculaire entre 1997 et 2001, étant donné que le ciblage s'accompagnait d'une réduction du volume de céréales distribuées. Toutefois, ces stocks devaient diminuer entre 2001 et 2007, les réserves de blé chutant de 25,5 à 4,5 millions de tonnes, et les stocks de riz de 32 millions à 13 millions de tonnes¹²⁹.

126 Voir Ganguli, S. 2002. From Bengali famine to green revolution. Publié par One stop India (disponible à l'adresse <http://www.indiaonestop.com/Greenrevolution.htm>).

127 <http://www.indg.in/agriculture/rural-employment-schemes/national-food-security-mission>.

128 Site Internet du Département de distribution publique des aliments (disponible à l'adresse <http://fcamin.nic.in/dfpd/EventDetails.asp?EventId=26&Section=PDS&ParentID=0&Parent=1&check=0>).

129 Commission de planification. 11^e Plan quinquennal 2007-2012, p. 133.



De l'avis de la Commission de planification de l'Inde, le Système de distribution publique n'a pas réussi à assurer l'accès des pauvres aux céréales; en effet, la consommation céréalière a reculé au cours des deux dernières décennies, sans être remplacée de façon substantielle par d'autres aliments. De l'avis de la commission, les principales carences du Système de distribution publique sont les suivantes: 1) des erreurs généralisées en matière d'exclusion et d'inclusion; 2) la non-viabilité des magasins pratiquant des prix équitables; 3) la non-réalisation de l'objectif de stabilisation des prix; 4) les détournements¹³⁰.

Les études citées dans le 11^e Plan quinquennal révèlent que les détournements auxquels est exposé le Système de distribution publique diminuent lorsqu'il existe une forte volonté politique, associée à un suivi attentif de la part des autorités, à une prise de conscience des ayants droit, un taux d'alphabétisation élevé et une présence sur le terrain des organisations de base¹³¹. L'élimination des magasins de détail privés a également contribué à endiguer les détournements, comme cela a été démontré au Chhattisgarh¹³².

L'autosuffisance

L'Inde a choisi, comme stratégie de sécurité alimentaire, l'autosuffisance en produits alimentaires de base. Cette démarche implique le soutien à la production et le contrôle des exportations afin de veiller à ce que seuls les excédents de production soient exportés. L'échelle du pays est telle que l'on ne peut pas en garantir les approvisionnements alimentaires à travers les marchés internationaux, car ses besoins dépassent largement le volume disponible en provenance d'autres pays. Dans le passé, l'Inde a réussi à produire des excédents substantiels, à telle enseigne que les cours mondiaux étaient influencés de façon marquée par ses récoltes et par l'application, par les autorités indiennes, de restrictions aux exportations.

L'Inde a réagi à la crise des prix alimentaires de 2007-2008 en limitant les exportations. Elle a interdit l'exportation de toutes les catégories de riz à l'exception du riz basmati, afin de préserver la stabilité des prix intérieurs et de maintenir l'engagement de « donner d'abord à manger aux siens ». D'après le rapport de la Banque mondiale sur le financement du développement dans le monde, ces politiques ont contribué à augmenter les cours internationaux des céréales et elles tendent, à long terme, à décourager les agriculteurs d'augmenter leur productivité et leurs investissements agricoles¹³³. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a récemment rappelé aux États signataires du PIDESC leurs obligations internationales à l'égard des pays importateurs de produits alimentaires¹³⁴.

130 Commission de planification. 11^e Plan quinquennal 2007-2012, p. 135. Voir aussi Organisation d'évaluation du Programme. Commission de planification. 2005. *Performance Evaluation of the Targeted Public Distribution System*. PEO Report n° 189, p. 2. New Delhi, Inde.

131 Commission de planification. 11^e Plan quinquennal 2007-2012, p. 136.

132 Chhattisgarh. 2004. Ordonnance (contrôle) sur le Système de distribution publique.

133 Banque mondiale. 2008. *Global Development Finance 2008: The Role of international Banking*, p. 25. Washington, D.C.

134 ONU. 2008. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation: *Renforcer la capacité d'adaptation: un cadre fondé sur les droits de l'homme pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle*, par. 24-52. Doc. ONU A/HRC/9/23, 8 septembre 2008.

Les dispositifs de protection sociale

Il y a, en Inde, pléthore de régimes et systèmes se rapportant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle – 80 selon certains recensements. Tous ont des objectifs et des populations cibles analogues, mais ils sont mis en œuvre par des organismes différents, ce qui constitue une source d'inefficacité, de chevauchements et de lacunes dans la couverture, comme l'indique le commentaire suivant de la Commission de planification :

Le système actuel de sécurité sociale en Inde présente des caractéristiques diversifiées. Les régimes sont très nombreux, ils sont administrés par des organismes différents, chacun d'entre eux est conçu dans un but particulier et pour un groupe spécifique de bénéficiaires; en effet, ces régimes sont mis en place par le Gouvernement central et par ceux des États, mais aussi par des organisations bénévoles, pour répondre à leur propre perception des besoins à un moment donné. Le résultat obtenu est souvent ambigu. Il est fréquent que certains régimes laissent la porte ouverte à l'apparition d'un phénomène d'« exclusion » d'une proportion importante des personnes « qui ont le besoin le plus aigu d'un soutien de la part du processus de planification »; ce phénomène trouve sa source dans des préoccupations d'ordre pratique ou dans le souci de protéger les intérêts de ceux qui sont déjà pris en charge. On observe des vides importants dans la couverture – si bien qu'une large tranche de population reste encore sans protection aucune –, et en même temps des cas de couvertures doubles, voire triples pour une catégorie d'assistés¹³⁵.

Une grande partie des prestations offertes par les différents régimes va aux familles plutôt qu'aux individus, ce qui peut avoir un effet discriminatoire. À titre d'exemple, le système de distribution publique de rations (PDS), tout en offrant un complément de subvention pour les céréales alimentaires, fait le postulat, pour ces opérations, qu'une famille moyenne se compose de cinq personnes. Cette hypothèse de travail n'est pas sans poser de graves problèmes aux familles plus étendues, outre qu'elle va à l'encontre de la notion fondamentale selon laquelle les droits de la personne sont des droits individuels. En outre, ce système est préjudiciable aux femmes: en effet, alors que les cartes BPL sont censées indiquer le nom de tous les membres de la famille, des témoignages directs indiquent que les femmes ont du mal à obtenir les rations lorsque leur mari n'est pas présent. Nous présentons, ci-dessous, un tableau qui donne un aperçu général des principaux régimes et des prestations auxquelles ils donnent droit.

L'Inde consacre d'importantes ressources humaines, organisationnelles et financières au Système de distribution publique et aux différents programmes. Alors que l'on devrait disposer de fonds en quantité suffisante pour garantir aux populations concernées qu'elles seront libérées tout au moins de la faim et de la dénutrition, on constate que des problèmes tels que, notamment, les chevauchements, l'inefficacité, les détournements et la corruption viennent entraver les progrès. Un changement systémique s'impose donc, de même qu'une « tolérance zéro » à l'égard de l'inanition et de la dénutrition. Il est difficile de dire si les carences se situent au niveau des stratégies ou si c'est leur application qui est en cause.

135 Commission de planification. 11^e Plan quinquennal 2007-2012, p. 150.



Aperçu général des principaux régimes publics en matière d'alimentation et de nutrition	
Régime	Prestations assurées
Repas de midi (MDS - Mid Day Meal - India)	Repas cuisiné, également durant les vacances, pour tous les enfants fréquentant les écoles primaires d'État dans les régions touchées par la sécheresse. Chaque repas fournit un minimum de 450 calories et de 12 g de protéines.
Service de développement intégré de l'enfance (ICDS)	Ration à emporter ou repas cuisiné pour toutes les jeunes adolescentes, femmes enceintes et mères allaitantes (500 calories et 20-25 g de protéines), ainsi que les enfants de moins de six ans (300 calories et 8-10 g de protéines) qui se rendent au centre du Service de développement intégré de l'enfance. Autres prestations, notamment de nutrition supplémentaire et de formation en matière de nutrition.
Système de distribution publique ciblée (PDS)	Distribution de céréales alimentaires et d'autres produits de base à des prix subventionnés par l'intermédiaire de magasins pratiquant des prix équitables. Les familles des catégories BPL et APL sont habilitées à acheter 35 kilos de céréales par mois, à des prix différents pour chacune de ces deux catégories.
Allocation nationale de maternité	Versement ponctuel de 500 roupies aux femmes enceintes, entre 8 et 12 semaines avant l'accouchement.
Allocation familiale nationale	Versement d'une somme forfaitaire de 10 000 roupies aux familles BPL en cas de décès du principal soutien de famille, lequel est ainsi défini: personne âgée de 18 à 65 ans dont les gains ont contribué de façon substantielle aux revenus de la famille.
Régime national de pension d'ancienneté	Toutes les personnes de plus de 65 ans classées dans la catégorie BPL ont droit au versement mensuel de 200 roupies par mois par le Gouvernement central. Les États ont été fortement encouragés à verser un montant identique.
Antyodaya Anna Yojana (AAY)	Les porteurs de cartes AAY – à savoir les personnes et les familles désignées comme indigentes – ont droit à 35 kilos de riz ou de blé subventionné par mois, obtenus auprès du magasin local chargé de la distribution des rations. Le prix subventionné qui leur est facturé est de 2 roupies par kilo de blé et de 3 roupies par kilo de riz.
Annapoorna	Les personnes indigentes âgées de plus de 65 ans et admissibles à la pension d'ancienneté, mais qui ne la perçoivent pas, reçoivent gratuitement chaque mois 10 kilos de céréales.

Aperçu général des principaux régimes publics en matière d'alimentation et de nutrition

Régime	Prestations assurées
Sampoorna Gramin Rozgar Yojana (programme universel de Vivres-contre-travail)	Le système d'emplois financés par les autorités centrales est ouvert à tous les ruraux pauvres ayant besoin d'un emploi salarié et disposés à exécuter un travail manuel et non qualifié dans leur village/habitat ou dans les environs. La préférence sera accordée aux travailleurs agricoles, aux travailleurs sans qualification du secteur non agricole, aux agriculteurs marginalisés, aux femmes, aux membres des castes et des tribus répertoriées, aux parents d'enfants mis au travail et que l'on a retirés d'emplois dangereux, aux parents d'enfants handicapés ou aux enfants adultes de parents handicapés désireux d'obtenir un emploi salarié.
Banques villageoises de céréales	Dans les régions exposées à la sécheresse, dans les déserts arides ou froids, dans les zones tribales, dans les zones de collines inaccessibles, le droit aux prestations est relié au droit aux prestations BPL/AAY.

5. Attribuer les rôles et les responsabilités

En Inde, plusieurs institutions importantes contribuent à la réalisation du droit à l'alimentation. Outre les agences qui se consacrent à l'application d'environ 80 programmes et régimes visant à assurer la disponibilité et l'accessibilité d'une nourriture adéquate, d'autres s'occupent de garantir l'imputabilité, comme la Cour suprême et la Commission nationale des droits de l'homme, dont il sera question plus bas.

Les dimensions de l'Union indienne posent des défis particuliers en matière de coordination: en effet, compte tenu de leur population, la majeure partie des États qui la composent pourraient être considérés comme de grands pays s'ils étaient indépendants. Or, en dépit des difficultés que connaît l'Inde pour assurer sa sécurité alimentaire, elle ne s'est pas dotée d'un organisme de coordination spécifiquement chargé de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Il existe, certes, une Commission de planification présidée par le Premier ministre et qui joue un rôle de coordination, mais sa responsabilité est multisectorielle.

Le Ministère de la consommation, de l'alimentation et de la distribution publique joue un rôle essentiel pour le régime de droits et prestations en matière d'alimentation, car il fournit en céréales alimentaires les différents régimes chargés de leur distribution. La *Food Corporation of India*, chargée de l'achat, de l'entreposage, de la planification logistique et du transport, mais aussi de la distribution et de la vente des céréales et d'autres produits alimentaires, opère en tant qu'organisme autonome assujéti à des critères de rentabilité¹³⁶. D'autres ministères, comme celui

¹³⁶ Organisation d'évaluation du Programme. Commission de planification. 2005. *Performance Evaluation of the Targeted Public Distribution System*. PEO Report n° 189, p. 2. New Delhi, Inde.



du développement rural, peuvent également collaborer à l'exécution des programmes. Souvent, les contributions du Gouvernement central font l'objet d'un versement de contrepartie de la part des autorités territoriales d'un État ou de l'Union. Certains États ont réussi à appliquer des programmes à financement centralisé, tandis que d'autres, pour des raisons variables qui peuvent tenir aux différences de ressources, aux problèmes de gouvernance ou à la culture, ont échoué dans cette entreprise.

La Commission nationale des droits de l'homme a plaidé à plusieurs occasions pour la mise en place d'une « convergence » dans l'exécution des différentes prestations, afin que les fonctionnaires exerçant sur le terrain aient la responsabilité de l'ensemble des prestations et des droits dont bénéficie un ménage¹³⁷. Une telle convergence améliorerait en effet l'efficacité et la cohérence, tout en permettant de dégager des ressources humaines au profit des activités de suivi et d'évaluation.

Il faut retenir de cette situation qu'à moins d'une coordination satisfaisante des politiques et des programmes, garantissant que les fonctionnaires locaux soient véritablement en mesure de fournir l'assistance requise et tenus responsables de leurs actions, les chevauchements et les doubles emplois seront inévitables.

6. Un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation

Dans l'ensemble, l'Inde jouit d'un cadre juridique solide en matière de droit à l'alimentation. Celui-ci est fortement ancré dans la Constitution, et les dispositions juridiques encadrant les différentes habilitations à prestations sont également bien soutenues par les efforts du Parlement de l'Union comme de la Cour suprême, sans oublier les ordonnances détaillées émises par le Gouvernement. Il reste cependant à améliorer la coordination institutionnelle, ce qui pourrait se faire par le biais d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation ou par l'adoption d'une loi spéciale sur le droit à l'alimentation.

Dispositions constitutionnelles

Le droit à l'alimentation est inhérent à plusieurs dispositions de la Constitution indienne, y compris les engagements contenus dans son préambule visant à garantir « la justice sociale et économique » et « l'égalité des chances », engagements sous-tendus par celui de promouvoir « la dignité de l'individu ». Lorsqu'on lit en les reliant les articles ci-dessous de la Constitution, on voit qu'ils mettent en relief l'obligation faite à l'État de garantir la sécurité alimentaire en tant que droit.

L'article 21, dans la III^e Partie consacrée aux droits fondamentaux, déclare: « *Personne ne sera privé de la vie ou de la liberté personnelle, sinon en application de procédures établies par la loi* ». Cependant, les tribunaux ont interprété le mot « *vie* » comme signifiant le droit à une vie digne, et pas simplement le droit de survivre ou d'exister. Pour citer la Cour suprême: « *Le droit à la vie inclut le droit de vivre dans la dignité humaine ainsi que tous les éléments qui l'entourent, notamment la satisfaction des besoins essentiels à la vie tels que l'obtention d'une nourriture*

137 Voir, par exemple, Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2004-2005*, p. 134.

adéquate, de vêtements et d'un abri »¹³⁸. Comme on le voit, cette interprétation englobe tous les aspects qui donnent son sens à la vie et en font un ensemble accompli.

S'agissant des principes directeurs de la politique de l'État, l'article 39 a), IV^e Partie, stipule: « *L'État devra, en particulier, orienter ses politiques pour faire en sorte que a) les citoyens et les citoyennes bénéficient, sur un pied d'égalité, du droit à un mode de subsistance adéquat.* » En outre, l'article 47, toujours dans la IV^e Partie, énonce: « *L'État fera figurer parmi ses principales responsabilités l'augmentation du niveau de nutrition et du niveau de vie de la population, ainsi que l'amélioration de la santé publique* ».

La Cour suprême a étoffé le sens donné au droit à l'alimentation en se référant aux dispositions de la IV^e Partie, dont la formulation visait à éviter d'ouvrir droit à des requêtes individuelles. Selon la Commission nationale des droits de l'homme, lorsqu'on relie l'article 21 aux articles 39 a) et 47, « on obtient la bonne perspective sur la question de la sécurité alimentaire »: le droit à l'alimentation devient alors un droit fondamental garanti, notamment par la Cour suprême en vertu du redressement prévu à l'article 32 de la Constitution. Compte tenu de ce qui précède, l'État est tenu de garantir un seuil minimum de subsistance, de niveau de vie et de niveau de nutrition¹³⁹.

On voit ainsi que la Constitution donne une portée juridique à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par l'Inde en 1979, d'où il découle que le droit à l'alimentation peut être justiciable, même en l'absence de dispositions constitutionnelles énonçant explicitement sa justiciabilité.

Le cadre juridique du système de distribution publique (PDS)

La Loi sur les produits alimentaires essentiels (Essential Commodities Act - ECA) de 1955 fournit la base légale du Système de distribution publique, connu aujourd'hui sous l'appellation Système de distribution publique ciblé. Cette loi établit un dispositif de contrôle et de réglementation de la production, de la transformation et de la distribution des produits alimentaires essentiels dans le pays, et ce, dans l'intérêt public général. Elle confère à l'État un pouvoir considérable en matière de réglementation et de contrôle des opérations des acteurs privés, dans le but de limiter les fluctuations du marché.

Lorsque le pays a connu une sécheresse sévère en 1980-1981, la Loi sur les produits alimentaires essentiels (Dispositions spéciales) de 1981 a été appliquée « pour une période de temps limitée afin de pouvoir contrecarrer plus efficacement les personnes qui accaparent ou vendent au marché noir des denrées essentielles, en en tirant profit, d'enrayer le mal que représentent des prix inflationnistes, et d'affronter les problèmes connexes »¹⁴⁰. Cette loi peut être invoquée en cas de crise, ce qui fut le cas, entre autres, lorsque le prix des oignons est devenu exorbitant. La Loi sur les produits alimentaires essentiels, qui vient se superposer à la Loi sur la prévention du marché noir et la protection des approvisionnements (*Prevention of Black Marketing and Maintenance*

138 Cour Suprême de l'Inde. 1981. *Francis Coralie Mullin vs The Administrator, Union Territory of Delhi* (AIR 1981 SC 746 (1981) 1 SCC 608, 1981 LJ 306).

139 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2002-2003. Cas n° 37/3/97-LD. Extrait des délibérations du 17 janvier 2003 de la Commission, portant sur l'allégation de décès par inanition dans les districts KBK d'Orissa*, p. 333.

140 http://business.gov.in/starting_business/infrastructure.php.



of Supplies Act) adoptée en 1980, permet, dans certains cas, la détention de stocks pour faire échec au marché noir ainsi que l'entreposage des denrées essentielles pour approvisionner la communauté.

L'ordonnance (de contrôle) du Système de distribution publique de 2005 couvre un éventail d'aspects liés à l'identification correcte des familles BPL, à l'émission de cartes de rationnement, ainsi qu'à la répartition et au suivi des opérations découlant du Système de distribution publique. Les infractions à l'ordonnance sont punissables en vertu de la loi sur les produits alimentaires essentiels.

En 1997, le Gouvernement a publié une Charte du citoyen (révisée en juillet 2007) destinée à être adoptée et appliquée par les gouvernements des États afin d'améliorer la transparence, l'imputabilité et la participation au système PDS. Cette charte contient notamment des informations de premier intérêt pour le consommateur ainsi qu'une procédure modèle et un calendrier applicables aux prestations de services, outre des informations sur les droits des familles BPL, la qualité moyenne que l'on peut attendre des céréales alimentaires, des informations concernant les magasins pratiquant des prix équitables, les procédures d'émission des cartes de rationnement, d'inspection et de vérification, le droit à l'information, la vigilance et la participation du public. Cependant, en dépit de leur potentiel, les chartes n'ont pas vraiment réussi à susciter l'intérêt du public.

La réglementation applicable aux denrées essentielles est plus rigoureuse que dans la plupart des autres États modernes, et le Système de distribution publique est encadré par des dispositions juridiques très strictes. Malgré cela, ces dispositions n'ont pas suffi à remédier aux graves carences déjà évoquées ici. Depuis 1991, certains économistes préconisent la déréglementation du marché des céréales, mais cette solution n'a jamais été jugée réalisable d'un point de vue politique.

Le droit à l'information

La loi sur le droit à l'information (*Right to Information Act*) de 2005 donne à tous les citoyens le droit d'obtenir l'accès à l'information sous le contrôle des autorités et dans le respect de l'intérêt public, afin de promouvoir l'ouverture, la transparence et l'imputabilité dans les affaires administratives et les questions connexes.

Aux termes de cette loi, les autorités publiques sont tenues de fournir les informations demandées et de s'assurer, de façon proactive, que les citoyens sont informés des politiques, des plans et des programmes importants. Les organisations de la société civile ont su tirer parti de la Loi sur le droit à l'information pour mettre au jour les irrégularités dans l'application du Système de distribution publique et contraindre les autorités locales à ouvrir leurs registres pour examen¹⁴¹.

La Loi sur le droit à l'information a eu un impact considérable sur la gouvernance dans le pays, influençant de façon durable la bataille contre la corruption à tous les niveaux. Elle a notamment fourni un instrument d'action, non seulement aux militants et aux ONG, mais également aux citoyens ordinaires qui invoquent ses dispositions pour améliorer la vie civique et obtenir un accès aux services publics d'une façon jusqu'ici inédite.

141 Voir, par exemple, Commissaires de la Cour Suprême. Septième rapport, 2007, p. 156.

La garantie d'emploi

Aux termes des dispositions de la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (*National Rural Employment Guarantee Act - NREGA*) de 2005, tout adulte vivant en zone rurale et disposé à entreprendre un travail manuel non qualifié pour le salaire minimum, a droit à un emploi sur un chantier local de travaux publics dans les 15 jours suivant le dépôt de sa candidature. Si un emploi ne lui est pas offert dans les 15 jours, le candidat a droit à une indemnité de chômage représentant au moins un quart du salaire minimum pendant les 30 premiers jours, et au moins la moitié du salaire minimum par la suite. Tout noyau familial est considéré comme ménage aux termes de la loi et a droit, à ce titre, à 100 jours d'emploi par an; le travail proposé doit être situé dans un rayon de 5 km du lieu de résidence; si le chantier est au-delà de ce rayon, une indemnité de déplacement doit être versée.

Dans chaque État, les travailleurs manuels ont droit au salaire minimum statutaire pour le secteur agricole, et ce salaire doit être payé directement au travailleur, chaque semaine et au vu de la communauté. La loi prescrit également la fourniture, par l'agent d'exécution, de services tels que l'eau potable, des abris ombragés, l'aide médicale et les services de crèche en présence de plus de cinq enfants de moins de six ans.

Des dispositions spéciales sont prises pour protéger les droits des femmes contre les discriminations de toutes sortes et veiller à ce qu'elles reçoivent des salaires égaux à ceux des hommes. La priorité doit leur être accordée dans l'attribution d'un emploi, et au moins 33 pour cent de l'effectif des travailleurs doit être composé de femmes.

Tous les documents ayant trait à l'application de la loi doivent pouvoir être vus par le public, et les copies de documents doivent être fournies à un coût symbolique; de plus, les listes d'emplois doivent être systématiquement affichées dans le bâtiment administratif de chaque panchayat – l'unité administrative traditionnellement créée au niveau du village. En outre, la loi instaure des contrôles du dispositif social de la part des assemblées villageoises, ainsi que la mise à disposition de tous les documents pertinents par le conseil du village et par les autres agents d'exécution.

La Campagne pour le droit à l'alimentation a joué un rôle actif dans la promotion de la Loi nationale de garantie de l'emploi rural, qu'elle considère comme l'une de ses principales victoires¹⁴². Il s'agit en outre d'un des rares exemples de collaboration étroite entre l'État et la société civile pour l'adoption d'une législation favorable aux pauvres, accompagnée d'une participation massive du public à tous les stades de son élaboration.

L'application de la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural s'est heurtée à certaines difficultés, en particulier à la carence de personnels administratifs et techniques chargés de veiller à ce que les dispositions de la loi soient observées, notamment pour ce qui concerne l'imputabilité. De ce fait, il a été difficile de s'assurer que les prestations étaient effectivement fournies aux titulaires de droits. En outre, les contrôles entrepris par le Gouvernement ont souvent fait apparaître des cas de détournement, d'utilisation abusive et de retard dans le transfert des fonds¹⁴³.

142 Voir le site Internet de la Campagne (http://www.righttofoodindia.org/rtowork/lega_intro.html).

143 CAG (Contrôleur et Auditeur général). 2007. Draft Performance Audit of Implementation of NREGA, p. 95, cité dans Datt, Raddar, 2008. *Dismal Experience of NREGA: Lessons for the Future*. 2008. Vol. XLVI, n° 17.



L'entrée en vigueur de la Loi nationale sur la garantie de l'emploi met en relief la forte corrélation entre le droit à l'alimentation et le droit au travail. C'est également une disposition pionnière en ce qui a trait à la perspective juridique des droits de l'homme, dans la mesure où elle intègre de façon directe les travaux d'intérêt public – en tant que dispositif de protection sociale – à la sphère de la règle de droit et de l'habilitation juridique des pauvres. En conséquence, la Loi nationale sur la garantie de l'emploi est l'une des principales réalisations de l'Inde et peut être considérée comme un tournant dans l'application du droit à l'alimentation dans le pays.

Les codes relatifs aux secours

La fourniture de secours en cas de catastrophe relève de la compétence individuelle des États. Cependant, l'organe national suprême en la matière est l'Autorité nationale de gestion des catastrophes, mandatée par le Gouvernement de l'Inde afin d'élaborer les politiques, le plan et les directives régissant la gestion des catastrophes et garantissant une réponse efficace et rapide aux catastrophes¹⁴⁴. Le mécanisme institutionnel de gestion des catastrophes au niveau de l'État est basé sur les codes relatifs aux secours (connus dans certains États sous l'appellation de Code de la pénurie, Code de la famine, Manuel de secours, etc.), qui sont axés sur les dimensions de secours de la gestion des catastrophes. Ces documents sont périodiquement mis à jour, mais leur cadre de référence remonte au Code modèle de la famine, édité en 1910 par l'administration coloniale britannique¹⁴⁵.

Les codes relatifs aux secours sont principalement invoqués en période de pénurie. Ils fournissent des descriptions détaillées des circonstances dans lesquelles l'état de famine pourrait être déclaré, des méthodes de mesure de l'intensité de la famine et des dispositions de secours qu'il convient de prendre dans de telles circonstances. De manière générale, les codes relatifs aux secours prévoient que les populations assistées auront droit à des quantités prescrites de céréales et de protéines par jour. Cette quantité est dispensée dans le cadre de programmes de Vivres-contre-travail pour les adultes valides, et sous forme de « secours gratuit » pour les personnes incapables de travailler. La Cour suprême a statué que les codes de secours sont contraignants pour l'État concerné – sauf en présence de mesures donnant des prestations supérieures –, ouvrant ainsi des droits juridiques garantis¹⁴⁶.

Les dispositions les plus controversées des codes de secours concernent l'imputabilité des services publics et le versement de dédommagements pour les cas de décès par inanition. La définition étroite que l'on a retenue de l'inanition et des liens avec l'imputabilité a été rejetée par les États, qui font tout pour ne pas reconnaître ces décès, alors que la reconnaissance de la dénutrition ne pose pas de problèmes analogues.

La Commission nationale des droits de l'homme s'est penchée sur le Code de secours de l'État d'Orissa, concluant que ce code doit être révisé afin d'accomplir un changement de paradigme et de passer du domaine de « la bienveillance » à celui du « droit », renoncer à évaluer simplement les récoltes et évaluer la faim pour décider des interventions, déplacer le calendrier de soutien afin

144 <http://ndma.gov.in/wps/portal/INDMAPortal>.

145 Commission nationale des droits de l'homme. Rapport annuel 2002-2003. *Cas n° 37/3/97-LD. Extrait des délibérations du 17 janvier 2003 de la Commission, portant sur l'allégation de décès par inanition dans les districts KBK d'Orissa*, p. 333.

146 Ordonnance de la Cour Suprême du 2 Mai 2003. *PUCL v. Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

d'y inclure la saison de soudure, et élaborer des critères permettant de reconnaître l'inanition et l'indigence, sans devoir recourir à l'autopsie de morts par inanition¹⁴⁷.

Le Ministère des affaires intérieures a suggéré que les États amendent leurs Codes/Manuels de secours pour les transformer en Codes/Manuels détaillés de gestion des catastrophes, incorporant les aspects de préparation aux catastrophes, d'atténuation des effets et de planification des mesures à tous les niveaux¹⁴⁸. On peut par conséquent considérer que ces codes de secours n'auront bientôt plus qu'une importance historique. Cependant, ils ont joué un rôle important dans le débat sur le droit à l'alimentation qui se déroule en Inde depuis 1996.

Le projet de loi sur la sécurité alimentaire

Le Parti du Congrès a inclus une loi sur le droit à l'alimentation dans sa plate forme en vue des élections parlementaires de 2009, en s'appuyant sur le succès que semblait obtenir la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural. Le Gouvernement a entrepris de rédiger un projet de loi sur la sécurité alimentaire, et un groupe de ministres responsables de l'alimentation a reçu mandat de tracer le cadre du projet de loi. La société civile – et en particulier le mouvement pour le *Droit à l'alimentation* – a suivi le processus de près et a présenté plusieurs revendications en vue d'une couverture élargie en termes de prestations et de bénéficiaires. Le projet de loi lui-même n'a pas créé un nouveau cadre institutionnel de coordination, et n'a pas défini le droit à l'alimentation, mais il s'est concentré sur les prestations spécifiques à fournir aux pauvres et aux personnes exposées à l'insécurité alimentaire et il s'est articulé autour du Système de distribution publique, notamment de certains droits faisant l'objet d'un examen de la part de la Cour suprême dans ce domaine. Le débat devrait probablement se poursuivre tout au long de 2010 et peut-être même au-delà.

7. Assurer le suivi du droit à l'alimentation

Au niveau technique, le suivi est assuré par un grand nombre de ministères gouvernementaux, de même que par la Commission de planification. Le suivi axé sur les droits de l'homme est principalement le fait de la Commission nationale des droits de l'homme et des Commissaires de la Cour suprême.

La Commission nationale des droits de l'homme

La Commission nationale des droits de l'homme (NHRC), établie en vertu de la Loi sur la protection des droits de l'homme de 1993, est la première institution de ce type créée en Asie du Sud. Le mandat et l'indépendance de la Commission sont conformes aux principes de Paris adoptés par l'ONU et applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales chargées de la protection et de la promotion des droits de l'homme¹⁴⁹.

147 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2002-2003. Cas N° 37/3/97-LD.*, Extrait des délibérations du 17 janvier 2003 de la Commission, portant sur l'allégation de décès par inanition dans les districts KBK d'Orissa, pp. 334, 335.

148 Ministère des affaires intérieures, Division de la gestion des catastrophes nationales 2004. *Disaster management in India: A status report*, p. 12.
(Disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN029426.pdf>).

149 Adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies. Résolution 48/134 du 20 Décembre 1993.



Cette loi stipule que la Commission, dont l'objet est de mettre à profit l'expérience de juges chevronnés, sera composée de cinq personnes – trois provenant du corps judiciaire et deux présentant une expérience pratique dans le domaine des droits de l'homme. En outre, les personnes assurant la présidence des commissions nationales chargées des minorités, des castes et des tribus répertoriées ainsi que des femmes sont réputées être membres d'office de la Commission pour l'exercice de fonctions autres que les enquêtes se rapportant aux violations des droits de l'homme ou aux actes de négligence professionnelle de la part des représentants des pouvoirs publics.

Le volume des affaires qui échoient à la Commission nationale des droits de l'homme est considérable: entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2005, elle a reçu 74 401 requêtes et s'est occupée d'un total de 85 661 dossiers¹⁵⁰. Les États ont entrepris, pour leur part, de créer individuellement des commissions des droits de l'homme: c'est ainsi qu'en mai 2009, 18 de ces commissions avaient été constituées pour un total de 35 États et territoires de l'Union¹⁵¹. À mesure que ces commissions atteindront leur régime de croisière, elles devraient pouvoir alléger le fardeau de la Commission nationale des droits de l'homme.

Cette dernière, qui s'est montrée active dans le domaine du droit à l'alimentation, a enquêté sur des plaintes concernant le phénomène d'inanition qui sévit de façon pérenne en Orissa. Il arrive souvent que la commission suive une situation particulière pendant une période prolongée et que, pour ce faire, elle demande que lui soient présentées des évaluations trimestrielles des résultats de court et de long terme concernant la réalisation des objectifs concrets comme des objectifs financiers. C'est la démarche adoptée pour les districts de Kalahandi, Balangir et Koraput (KBK) dans l'État d'Orissa¹⁵². Un rapporteur spécial a été désigné pour suivre cette affaire, de même que pour les affaires de suicide d'agriculteurs dans les États de l'Andhra Pradesh, du Kerala et du Karnataka. Dans son rapport annuel, la Commission nationale des droits de l'homme consacre un chapitre à la sécurité alimentaire¹⁵³.

En janvier 2006, la Commission nationale des droits de l'homme a constitué un groupe restreint sur le droit à l'alimentation, composé d'experts de l'ensemble du pays ayant contribué au débat sur le droit à l'alimentation. Ce groupe restreint, qui fournit des conseils à la Commission nationale des droits de l'homme, a recommandé la rédaction d'un plan d'action national.

Le travail accompli par la Commission nationale des droits de l'homme se distingue tout particulièrement par l'engagement pris aux côtés d'un État sur une question récurrente de droit de l'homme, à savoir le droit à l'alimentation, de même que par l'analyse qu'elle a proposée des codes de la famine – dont elle a observé l'incompatibilité, sous certains aspects, avec le droit à l'alimentation.

Les Commissaires de la Cour suprême

Dans le cadre de ses travaux sur le droit à l'alimentation, la Cour suprême a désigné des Commissaires dont le rôle consiste à veiller à l'application des ordonnances émises par la Cour¹⁵⁴.

150 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2004-2005*, p. 2.

151 Site Internet de la Commission nationale des droits de l'homme (disponible à l'adresse <http://nhrc.nic.in>).

152 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2002-2003*, p. 197.

153 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapports annuels 2002-2003 et 2004-2005*.

154 Ordonnance de la Cour suprême du 8 mai 2002, *PUCL v. Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

Le mandat des Commissaires leur confère la pleine autorité de la Cour suprême pour enquêter sur toute violation de ses ordonnances et exiger réparation. Ils présentent en outre périodiquement des rapports à la Cour suprême et peuvent demander, au besoin, des interventions débordant le cadre des ordonnances émises. Les Commissaires sont également habilités à soumettre à la Cour le résultat de leur observations portant sur l'application des différentes mesures et des différents régimes de protection sociale par le Gouvernement central et par les États¹⁵⁵.

Les Commissaires soumettent à intervalles périodiques des rapports à la Cour suprême traitant principalement de l'application des ordonnances de la Cour. En outre, ils s'efforcent de signaler les problèmes nécessitant un complément de directives de la part de cette dernière. Le rapport s'appuie sur une vaste correspondance avec les gouvernements des États, sur le rapport des conseillers et des Commissaires, sur les échanges avec les organisations de citoyens et sur les visites de terrain menées par les Commissaires. À ce jour, huit rapports ont été soumis, ainsi que quelques rapports intérimaires. Ils constituent une riche source d'informations sur la situation alimentaire en Inde, l'application des ordonnances intérimaires et le fonctionnement des différents régimes. Ces rapports contiennent également des recommandations détaillées adressées à la Cour suprême¹⁵⁶.

Par ailleurs, les Commissaires entreprennent des visites de terrain dans les États afin d'évaluer en profondeur la situation réelle et de veiller à l'application des ordonnances de la Cour suprême, tout en maintenant le dialogue et en conduisant des négociations avec les gouvernements des États. Ils sont représentés au sein des groupements de la société civile et des organismes gouvernementaux chargés de formuler des politiques sur le droit à l'alimentation, et ils ont aménagé l'espace nécessaire à une communication solide entre le palier étatique et celui de la société civile. On peut dire qu'ils constituent un mécanisme sans équivalent au monde pour le suivi de l'application du droit à l'alimentation.

8. Les mécanismes de recours juridiques et administratifs

On peut considérer la Cour suprême de l'Inde comme une institution « militante ». En effet, elle ne s'est pas privée d'adapter l'interprétation des dispositions de la Constitution aux besoins de l'époque, atteignant ainsi les objectifs qu'elle s'était fixés en matière de justice sociale.

À titre d'exemple, aux termes de la Constitution, les traités et les conventions de portée internationale ratifiés par l'Inde n'obtiennent pas automatiquement le statut de loi de l'État – statut qui nécessite l'adoption d'une loi d'habilitation par le Parlement, suivie de l'incorporation à la législation nationale. Or, la Cour suprême a considéré que les conventions internationales en matière de droits de l'homme doivent être considérées comme partie intégrante de la législation indienne¹⁵⁷.

En outre, la Cour suprême a élaboré une doctrine autorisant les contentieux ouverts au nom de l'intérêt public. Ainsi, toute personne ou groupe peut présenter une requête devant la Cour

155 Ordonnance de la Cour suprême du 29 octobre 2002, *PUCL v. Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

156 Pour plus de détails, consulter le site Internet des Commissaires (<http://www.scccommissioners.org>).

157 Gonsalves, C. 2007. *From international to domestic law: the case of the Indian Supreme Court in response to ESC rights and the right to food*, in Wenche Barth Eide et Uwe Kracht. 2009. *Food and human rights in development*. Vol. II: *Evolving issues and emerging applications*. Antwerp-Oxford, p. 217.



suprême et devant la Haute Cour pour réclamer l'application des droits fondamentaux des pauvres, des illettrés et des opprimés¹⁵⁸. La Cour a également innové quant à son propre rôle lorsque de telles requêtes d'intérêt public sont accueillies: elle considère alors qu'il lui incombe de rassembler un complément de preuves, en désignant des Commissaires ou en adoptant d'autres moyens. De plus, elle a renversé la charge de la preuve, contraignant l'État à démontrer qu'il a adopté des mesures conformes au droit¹⁵⁹.

Enfin, la Cour suprême considère que, s'agissant de l'application des droits de l'homme, elle ne retiendra par les arguments présentés par l'État arguant de ses ressources financières, qu'elle qualifie d'arguments « basés sur une logique perverse des dépenses »¹⁶⁰. Des centaines de requêtes à vocation d'intérêt public ont été présentées à la Cour suprême pour obtenir l'application des droits économiques, sociaux et culturels. La présente étude s'efforcera de mettre en relief les affaires les plus connues en matière de droit à l'alimentation.

PUCL contre l'Union indienne et autres (Affaire du droit à l'alimentation)

En avril 2001, la People's Union for Civil Liberties (PUCL), dont le siège se trouve au Rajasthan, a ouvert un contentieux d'intérêt public devant la Cour suprême, à la suite de plusieurs décès par inanition survenus dans l'État du Rajasthan alors que les entrepôts gouvernementaux regorgeaient de céréales. L'affaire s'est par la suite étendue pour couvrir l'ensemble du territoire de l'Union indienne et tous les États et territoires qui la composent. La Cour suprême s'est prononcée ainsi à propos de cette affaire:

Cette requête [...] soulève une série de problèmes, dont plusieurs sont susceptibles d'avoir une corrélation directe et importante avec l'existence même des populations pauvres: le droit à la vie et le droit à l'alimentation des personnes qui ont du mal à offrir à leurs familles deux repas par jour [...] Il importe au plus haut point de veiller à fournir une alimentation aux personnes âgées, aux infirmes, aux invalides, aux femmes pauvres, aux hommes pauvres risquant l'inanition, aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants dans le dénuement, notamment lorsqu'eux-mêmes ou les membres de leur famille sont trop désargentés pour leur procurer de la nourriture. Lorsque la famine sévit, cela peut être dû au manque de nourriture, mais dans l'affaire citée, il s'agit de pénurie au milieu de l'abondance. La nourriture abonde en effet, mais les très pauvres et les indigents n'en reçoivent tout au plus que des miettes, ce qui entraîne la sous-alimentation, l'inanition et d'autres maux connexes¹⁶¹.

L'argument central de la PUCL était que le droit à l'alimentation fait partie du « droit à la vie », prérogative fondamentale consacrée dans l'article 21 de la Constitution indienne. Les plaignants demandaient que l'on impose l'application des différents régimes d'alimentation ainsi que des codes de la famine – afin de permettre le déblocage des stocks de céréales en période de famine.

158 Gonsalves, C., p. 218.

159 *Ibidem*, p. 219.

160 *Ibidem*, p. 220.

161 Ordonnance de la Cour suprême du 2 mai 2003, *PUCL v Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

La Cour a émis plusieurs ordonnances intérimaires en l'espace d'une décennie, interprétant le droit à la vie consacré par la Constitution à la lumière des principes directeurs encadrant le devoir incombant à l'État d'augmenter le niveau de nutrition ainsi que le niveau de vie de la population. La Cour a statué que la prévention de la faim et de l' inanition « est l'une des principales responsabilités du Gouvernement – qu'il s'agisse du Gouvernement central ou de celui d'un État »¹⁶². Dans l'un des premiers arrêts portant sur l'affaire, la Cour a adopté une ordonnance intérimaire conférant aux prestations de huit régimes mis en place dans le domaine alimentaire le statut de « droits juridiques » et elle a ordonné au Gouvernement des États d'appliquer pleinement les régimes en question – dont la liste suit – en se conformant aux directives officielles¹⁶³:

- Services intégrés de développement de l'enfance
- Initiative du repas de midi
- Système de distribution publique ciblée
- Antyodaya Anna Yojana (céréales fortement subventionnées pour les indigents)
- Sampoorna Gramin Rozgar Yojana (régime de Vivres-contre-travail)
- Régime national de pension de vieillesse
- Régime national d'allocations familiales
- Annapoorna Yojana (distribution gratuite de céréales pour les indigents de plus de 65 ans)

La Cour a ordonné que le Code de la famine du Rajasthan soit appliqué pendant trois mois; que l'allocation de céréales au titre du régime de Vivres-contre-travail soit doublée et que l'on augmente le soutien financier des régimes; que les titulaires de licences d'exploitation des magasins de distribution de rations restent ouverts et qu'ils livrent des céréales, au prix prescrit, aux familles se situant en deçà du seuil de pauvreté; que l'on fasse une publicité au droit à la distribution de céréales des familles BPL; que toute personne dépourvue de moyens de subsistance (personnes âgées, veuves, adultes invalides) reçoive une carte de rationnement Antyodaya Anna Yojana pour les céréales; enfin, que les gouvernements des États instaurent un repas chaud par jour dans les écoles. En outre, la Cour a suggéré des amendements au régime national d'allocations de maternité, et elle s'est penchée avec une attention particulière sur le cas des Dalits pour la mise en œuvre de l'Initiative du repas de midi, de manière à ce que l'on fasse manger tous les enfants ensemble et à ce que le cuisinier provienne également de la caste Dalit¹⁶⁴.

Il est intéressant de noter que la Cour suprême n'a pas simplement enjoint aux États de formuler des régimes appropriés en vue de la distribution alimentaire, comme cela avait été le cas précédemment, mais qu'elle est allée beaucoup plus loin en ordonnant l'application stricte des régimes déjà établis et assortis de calendriers fixes, afin de les transformer en droits et de garantir l'imputabilité. Les instructions détaillées contenues dans les ordonnances intérimaires émises par la Cour ont fait office de textes de loi, remplaçant peut-être la nécessité d'une loi-cadre adopté par le Parlement à l'appui des différents droits.

162 Ordonnance de la Cour Suprême du 20 août 2001, *PUCL v Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

163 Ordonnance de la Cour Suprême du 28 novembre 2001, *PUCL v Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

164 Voir <http://www.righttofoodindia.org/orders/interimorders.html> pour la synthèse ou la version intégrale de diverses ordonnances.



Les ordonnances émises par la Cour suprême dans l'affaire du droit à l'alimentation revêtent une importance historique pour le débat sur les droits économiques. Loin d'être un exemple abstrait, cette affaire a eu un impact réel sur le terrain. L'universalisation de l'Initiative du repas de midi, en vertu de laquelle tout enfant fréquentant l'école primaire dans le pays reçoit un repas scolaire, en est une illustration: aujourd'hui, 120 millions d'enfants sont pris en charge par ce régime. Il en va de même pour l'impact obtenu sur le programme des Services intégrés de développement de l'enfance (ICDS), qui peuvent, potentiellement, répondre aux besoins nutritionnels supplémentaires de même qu'aux besoins de l'éducation préscolaire, de l'immunisation et de la santé de 160 millions d'enfants dans tout le pays¹⁶⁵.

L'affaire des décès par inanition dans l'État d'Orissa

La Commission nationale des droits de l'homme (NHRC) est intervenue suite au signalement d'un grand nombre de cas de décès par inanition dans l'État d'Orissa, notamment dans les districts KBK (Kalahandi, Balangir, Koraput) après dépôt d'une requête individuelle, mais également en exécution d'un mandat conféré par la Cour suprême¹⁶⁶. La situation dans les districts KBK, notoirement vulnérables à la faim et à l'inanition, était particulièrement grave. Entre 1997 et 2006 – année de clôture officielle de l'affaire – la Commission nationale des droits de l'homme a tenu un nombre important d'audiences au titre de ce qui devait prendre l'appellation d'Affaire des décès par inanition de l'État d'Orissa, et elle a émis des ordonnances spécifiques en 1998 et en 2003.

La Commission nationale des droits de l'homme a prescrit un dispositif de mesures à court et à long terme afin de soulager les souffrances et d'apporter un secours à la population. Le suivi de la situation dans les districts KBK était assuré par le rapport émanant du Rapporteur spécial de la Commission nationale des droits de l'homme et par le rapport d'étape trimestriel adressé par le Gouvernement de l'État. Afin de couvrir les différents secteurs qui affectent le droit à l'alimentation de manière directe et indirecte, une approche globale et convergente a été recommandée et adoptée. Les domaines concernés sont les régimes de sécurité sociale tels que les pensions de vieillesse, de veuve et d'invalidité, le programme d'alimentation d'urgence, le programme d'alimentation supplémentaire, le système de distribution publique et le régime national d'allocations familiales, qui ont tous fait l'objet d'un suivi. L'attention a également été portée sur les soins de santé, l'approvisionnement en eau et la création d'emplois¹⁶⁷. Dans le cadre de la même affaire, la Commission nationale des droits de l'homme a également commenté le Code de secours d'Orissa et la nature du droit à l'alimentation, recommandant que le code soit révisé afin d'en assurer la cohérence avec les droits de l'homme¹⁶⁸.

165 Voir Commissaires de la Cour Suprême. 2007. *Septième Rapport*.

166 Requête judiciaire (au civil) N° 42/97 déposée par le Conseil de l'aide et de la consultation juridiques de l'Inde alléguant de la persistance de décès par inanition dans certains districts de l'État d'Orissa (Koraput, Balangir et Kalahandi – districts KBK).

167 Commission nationale des droits de l'homme. *Rapport annuel 2004-2005*, p. 94.

168 Commission nationale des droits de l'homme. 2003. *Orissa Starvation Death Proceedings dated 17 January 2003. Également rapporté dans Rapport annuel 2002-2003*. Annexe 18.

Le recours administratif pour l'application des régimes

En Inde, le recours administratif fait partie intégrante du système juridique et les citoyens sont habilités à présenter des recours devant les autorités à tous les niveaux. Cependant, l'exclusion sociale et l'absence de pouvoir politique risquent de priver d'effet, dans la pratique, les droits dont disposent les citoyens sur le papier.

En outre, l'affaire du droit à l'alimentation a entraîné, de la part de la Cour suprême, une série d'initiatives à caractère législatif portant sur un mécanisme de dédommagement des torts causés¹⁶⁹.

Les Gram Sabhas (assemblée des villages) sont habilitées à effectuer un audit social de tous les régimes de soutien à l'alimentation et à l'emploi, et à signaler tous les cas d'utilisation abusive des fonds aux autorités chargées de l'application des régimes respectifs. Ces dernières, sur réception de ces dénonciations, sont tenues d'enquêter et de prendre les mesures appropriées conformément à la loi. La Cour suprême a précisé les devoirs des responsables de district ou de *Panchayat* pour la réception, la prise en charge et la résolution des plaintes. Enfin, les Commissaires de la Cour suprême sont habilités à recommander des mesures correctrices, qui devront être appliquées par les administrations territoriales de l'État ou de l'Union, lesquelles devront faire rapport de cette application.

9. Renforcement des capacités: le rôle essentiel de la société civile

En Inde, la Campagne pour le droit à l'alimentation est étroitement liée à la requête présentée par la PUCL devant la Cour suprême; cependant, elle n'a pas vraiment réussi à rayonner au-delà de l'affaire soumise à la Cour suprême. La Campagne pour le droit à l'alimentation est un réseau informel composé de près de 1 500 organisations à travers le pays, qui regroupe des syndicats, des mouvements populaires, des ONG, des groupements et des réseaux féminins, de même que des personnes militant à titre individuel en faveur du droit à l'alimentation. Les initiatives de la Campagne vont du plaidoyer en faveur d'une action législative à l'imposition de l'imputabilité à travers des actions locales, en passant par le suivi de l'application des ordonnances émises par la Cour suprême. Ce réseau décentralisé s'appuie sur des initiatives locales et sur la coopération volontaire. Le mouvement dispose d'un très modeste secrétariat, tenu par des bénévoles¹⁷⁰.

La Campagne pour le droit à l'alimentation s'est attaquée à de très nombreux aspects du droit à l'alimentation, avec comme principales revendications:

- Une loi nationale de garantie de l'emploi;
- La distribution universelle de repas de midi dans les écoles primaires;
- L'universalisation des Services intégrés de développement de l'enfance (ICDS) pour les moins de six ans;
- La mise en œuvre effective de tous les régimes se rapportant à la nutrition;
- La réactivation et l'universalisation du système de distribution publique;
- Les mécanismes de sécurité sociale pour les personnes incapables de travailler;
- L'équité en matière de droits fonciers et forestiers¹⁷¹.

169 Ordonnance de la Cour suprême du 8 mai 2002. *PUCL v Union of India and others*. Requête judiciaire (au civil) 196 de 2001.

170 <http://www.righttofoodindia.org/index.html>

171 <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>



Plusieurs de ces revendications ont déjà été satisfaites dans une certaine mesure. À titre d'exemple, la Loi nationale sur la garantie d'emploi rural a été adoptée en août 2005 et le repas chaud de midi a été introduit dans toutes les écoles primaires. La Commission de planification appuie l'universalisation des Services intégrés de développement de l'enfance¹⁷². À mesure que la campagne s'amplifiera, il est probable que d'autres thèmes soient abordés.

La campagne a démarré avec l'affaire du droit à l'alimentation présentée par la PUCL devant la Cour suprême. Comme indiqué ci-dessus, le contentieux amorcé dans l'intérêt public a abouti. Même si, en décembre 2009, la question restait encore en instance, il est rapidement apparu que le processus juridique en tant que tel n'aurait qu'une portée limitée. C'est ce qui a motivé l'effort pour bâtir une campagne publique de plus grande ampleur en faveur du droit à l'alimentation.

En conséquence, toute une série d'activités ont été entreprises afin de soutenir les revendications de la campagne. Ces activités comprenaient l'organisation d'audiences publiques et de grandes assemblées, de piquets, de marches, de meetings, d'activités de recherche orientées vers l'action, ainsi que des campagnes de sensibilisation des médias et de pressions auprès des représentants au Parlement. À titre d'exemple, le 9 avril 2002, des activités de ce type se sont déroulées dans tout le pays dans le cadre d'une journée nationale d'action pour le repas de midi. Ces manifestations ont contribué à persuader plusieurs gouvernements des États à introduire le repas chaud de midi dans les écoles primaires. Dans la même veine, en mai et en juin 2005, la Campagne pour le droit à l'alimentation a joué un rôle de chef de file dans le « Rozgar Adhikar Yatra », une tournée de 50 jours dans les districts les plus pauvres de l'Inde, afin d'exiger l'application immédiate d'une loi nationale sur la garantie d'emploi. À ce jour, trois grandes assemblées ont été organisées à l'échelle nationale: à Bhopal en juin 2004, à Kolkata (Calcutta) en novembre 2005 et à Bodhgaya en avril 2007¹⁷³.

10. Conclusions

L'Inde est un pays où le droit à l'alimentation est loin d'être une réalité pour tous. En dépit de la croissance économique et des politiques visant à garantir la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture pour les pauvres, la faim reste un phénomène très répandu. Certains groupes sociaux et ethniques sont plus vulnérables que d'autres, notamment les Adivasis et les Dalits, et le statut social de la population féminine reste inférieur en dépit de la réforme juridique.

En revanche, l'Inde figure parmi les pays où le débat sur le droit à l'alimentation est le plus approfondi, au moins dans les milieux juridiques et non gouvernementaux. Le recours au contentieux d'intérêt public pour la défense du droit à l'alimentation est l'une des démarches visant à garantir l'accès des pauvres à la justice. La Cour suprême ne s'est pas bornée à reconnaître que le droit à l'alimentation est un droit fondamental aux termes de la Constitution indienne, elle a également émis des ordonnances détaillées dont le caractère est quasi législatif. C'est là un fait de la plus haute importance, car il donne un exemple aux juristes et aux juges du monde entier, leur enjoignant de se montrer créatifs et à œuvrer au sein du système juridique de leur pays, tout en jouant un rôle de premier plan pour promouvoir la réalisation progressive du droit à l'alimentation à l'échelle nationale.

172 Commission de planification. *11^e Plan quinquennal*. Vol. 2, p. 141.

173 <http://www.righttofoodindia.org/campaign/campaign.html>

L'engagement à long terme à l'appui de la cause du droit à l'alimentation fait partie intégrante de la méthodologie de la Cour suprême. L'affaire du droit à l'alimentation, ouverte en 2005, est toujours en instance alors que nous établissons ce document (décembre 2009), et la Cour suprême ne semble pas sur le point d'émettre un jugement définitif. C'est ce qui lui a permis, avec l'appui de ses Commissaires, de suivre la question avec une attention soutenue – c'est la une autre manière innovante de réunir les activités liées au suivi et au recours. Parallèlement, la Commission nationale des droits de l'homme a enquêté sur la question des décès par inanition dans l'État d'Orissa, et elle en a assuré le suivi pendant toute une décennie – de 1997 à 2006 –, dépêchant sur le terrain des rapporteurs spéciaux et exigeant des rapports d'étape trimestriels de la part du Gouvernement sur le thème des réformes suggérées.

Alors que, dans un certain nombre de pays, la question du droit à l'alimentation a donné lieu à l'adoption de lois-cadres, l'Inde a opté pour une législation détaillée portant sur des programmes sociaux spécifiques, mis en place par des lois adoptées au niveau parlementaire et par des ordonnances de la Cour suprême. Il s'ensuit que les droits entourant la fourniture d'un repas chaud aux écoliers le midi sont décrits avec minutie, de même que ceux des ménages ruraux en matière de garantie d'emploi dans les chantiers publics avec rémunération au salaire minimum.

Il reste cependant à souligner, alors que le débat se poursuit, un certain nombre d'enseignements importants tirés de l'expérience indienne. Il apparaît clairement qu'une action juridique assortie d'objectifs stratégiques peut avoir un impact décisif sur la situation de terrain, notamment lorsqu'elle est secondée par des campagnes publiques. Outre la campagne pour le droit à l'alimentation, l'Inde a entrepris de mettre sur pied une série de régimes en vue de promouvoir la sécurité et la nutrition. Toutefois, compte tenu de la taille du pays, il n'est guère aisé de coordonner ces régimes et d'en garantir la cohérence. Les principaux problèmes auxquels on se heurte concernent tant la conception de ces régimes que le risque de doubles emplois, d'inefficacité, de détournement et de corruption – facteurs qui entravent l'exécution des différents programmes. Si l'on parvenait à établir une coordination adéquate des politiques et des programmes, à faire converger les prestations ainsi que leur définition au niveau local, et enfin à renforcer les mécanismes d'imputabilité, la lutte contre la faim et la malnutrition en Inde remporterait sans doute de bien meilleurs résultats. Il importe également de noter que, s'agissant de l'Inde, la protection constitutionnelle du droit à l'alimentation est solide, car consacrée dans plusieurs dispositions constitutionnelles. En fait, la Cour suprême a placé le droit à l'alimentation sous l'égide du droit à la vie à l'article 21, ce qui lui confère une applicabilité constitutionnelle. De ce fait, tout en reconnaissant que le Parlement joue un rôle clé dans la promotion des politiques et dans l'adoption des lois encadrant les programmes sociaux qui garantissent le droit à l'alimentation, les tribunaux s'acquittent, eux aussi, d'une fonction essentielle, celle de la protection de ce droit à travers une interprétation élargie des autres droits fondamentaux.



Recommandations

- Le recours à l'action juridique est fortement recommandé, notamment lorsque cette action est couplée avec un objectif stratégique en vue de promouvoir le droit à l'alimentation, et lorsqu'elle est rattachée à des campagnes publiques de sensibilisation.
- Lorsqu'on se trouve en présence d'un éventail de systèmes visant à promouvoir la sécurité alimentaire, il est essentiel d'élaborer un mécanisme de coordination des régimes afin d'assurer la cohérence de l'élaboration et de l'application des politiques.
- La mise en œuvre de politiques concernant le droit à l'alimentation doit être guidée en priorité par l'analyse attentive de la conception des programmes, parallèlement à l'examen des risques de doubles emplois, d'inefficacité, de détournement et de corruption.
- La meilleure façon de réaliser la coordination des politiques et des programmes consiste à rechercher la convergence dans la fourniture des services et des prestations au niveau local, en prévoyant des mécanismes d'imputabilité qui garantissent la transparence des processus de mise en œuvre.
- Il est recommandé de protéger l'applicabilité du droit à l'alimentation en l'inscrivant dans la Constitution. Cependant, même lorsque ce droit n'est pas inscrit de façon explicite parmi les droits constitutionnels, on peut toujours en assurer la protection par le biais d'une interprétation judiciaire positive des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, interprétation qui confère au droit à l'alimentation une protection inhérente.





V. LE MOZAMBIQUE

Lutter contre la faim en s'appuyant sur les droits de l'homme

Points principaux

- Comme de nombreux pays subsahariens, le Mozambique combat la « triple menace » que constituent la pauvreté, la faim et le VIH/sida. Les pouvoirs publics ont décidé de relever le défi et ont adopté une approche fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre la faim.
- Le Président du Mozambique a lancé un programme national multisectoriel de mise en œuvre d'une révolution verte, afin de mettre un terme à la faim et à la pauvreté et de créer des emplois, notamment dans les districts les plus défavorisés.
- L'État s'est engagé à concrétiser le droit à l'alimentation, comme en témoigne la mise en œuvre de la deuxième Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (ESAN II) – lancée en 2008.
- Pour que les programmes concernant l'alimentation et la nutrition soient efficaces, il doit exister une loi visant à faire respecter le droit à l'alimentation. Les ministères de l'agriculture et de la justice prévoient qu'un projet de loi en ce sens sera prêt pour 2010. Le processus de rédaction, à la fois consultatif et participatif, sensibilisera aussi bien les porteurs d'obligations que les titulaires de droits aux dispositions de la loi.

1. Contexte

Bien que le Mozambique n'ait pas encore ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ce pays a bien progressé sur la voie de la concrétisation du droit à l'alimentation. Depuis le début du nouveau millénaire, un nombre croissant d'acteurs de la société civile et du secteur public encouragent activement l'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre la faim. L'État considère l'alimentation comme un droit de l'homme fondamental et non un acte de charité, et il s'appuie sur des réseaux sociaux pour atteindre les groupes les plus vulnérables. Par ailleurs, il s'efforce d'améliorer le système d'alerte rapide pour limiter les effets des catastrophes naturelles.

En 1975, lorsque le Mozambique a obtenu son indépendance à l'issue d'une guerre longue et dévastatrice, l'insécurité alimentaire et la pauvreté étaient omniprésentes. Le pays a connu plus de 20 années d'un conflit¹⁷⁴ aux conséquences si rudes pour la population et les infrastructures que, pendant quelque temps, il a été présenté comme le pays le plus en proie à l'insécurité alimentaire¹⁷⁵.

174 Après une guerre d'indépendance entre les forces de guérilla du Front de libération du Mozambique (FRELIMO) et le Portugal, qui a duré près de 11 ans (1964-1975) et s'est soldée par une indépendance négociée en 1975, une guerre civile a déchiré le pays pendant 12 ans (1980-1992). Elle a opposé le FRELIMO au Mouvement national de résistance (RENAMO).

175 FAO. 2002. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2002*. Rome.

Depuis la signature de l'Accord général de paix à Rome, en 1992, le Mozambique a connu un essor économique rapide – le PIB par habitant ayant augmenté en moyenne de 6,3 pour cent par an entre 1996 et 2003, et de 7,5 pour cent par an entre 2003 et 2006. Dans le même temps, le pays a vu le taux de pauvreté reculer de manière considérable: en 1997, 69 pour cent de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté, contre 54 pour cent en 2003 (PARPA II, 2006)¹⁷⁶. De plus, selon les prévisions économiques, le taux de croissance devrait atteindre 6,5 pour cent par an entre 2010 et 2014¹⁷⁷.

Cependant, malgré le développement économique, on n'a constaté aucune amélioration significative en matière de sécurité alimentaire et de nutrition: le Mozambique figure toujours parmi les dix pays où la proportion de personnes sous-alimentées est la plus élevée au monde¹⁷⁸. En effet, d'après l'enquête initiale sur la sécurité alimentaire et la nutrition¹⁷⁹ réalisée par le Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et à la nutrition (SETSAN) en 2004, la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans est passée de 36 pour cent en 1997 à 46 pour cent en 2006, et 35 pour cent des ménages sont encore fortement exposés à l'insécurité alimentaire.

L'enquête par grappes à indicateurs multiples (EGIM)¹⁸⁰ publiée en 2009 corrobore ces données. Elle révèle en effet que, malgré la réduction significative de la malnutrition chronique sur la période considérée (44 pour cent en 2009 contre 48 pour cent en 2003), 41 pour cent des enfants mozambicains (soit près d'un sur deux) souffrent toujours de malnutrition et 15 pour cent souffrent d'insuffisance pondérale à la naissance.

2. Identifier les populations du Mozambique touchées par la faim

À la fin de la guerre civile, en 1992, le Mozambique est parvenu à réduire de manière radicale la prévalence de la sous-alimentation. Néanmoins, hormis les gains rapides obtenus les premières années, et ce, principalement en raison d'un point de départ très bas, les rapports du SETSAN indiquent que la situation du pays en matière de sécurité alimentaire se détériore et que la forte croissance économique et le recul de la pauvreté n'ont pas entraîné de réduction de l'incidence de la malnutrition chronique. En réalité, les personnes souffrant de la faim sont même plus nombreuses. Ces constatations attestent que les politiques de développement fondées sur le marché ne peuvent suffire au développement humain. Le SETSAN a conclu que les principes de justice sociale, d'imputabilité et d'habilitation faisaient défaut dans le cadre des mesures traditionnelles de lutte contre la pauvreté.

Au cours des dernières décennies, le Mozambique a accru sa production alimentaire et la disponibilité des aliments de base comme le maïs, le manioc et les haricots. Le pays a ainsi besoin d'une aide alimentaire moindre et, grâce à son évolution progressive vers la stabilité économique et à l'augmentation du PIB par habitant ces cinq dernières années (2005-2009), le nombre

176 Ministère de la planification et du développement. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*, Maputo, Mozambique (version anglaise disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scri/2007/cr0737.pdf>).

177 Mozambique. 2008. *Report on the Millennium Development Goals*, p. 9.

178 FAO. 2006. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006*. Rome.

179 SETSAN. 2006. *Enquête initiale sur la sécurité alimentaire et la nutrition au Mozambique*. Maputo, Mozambique.

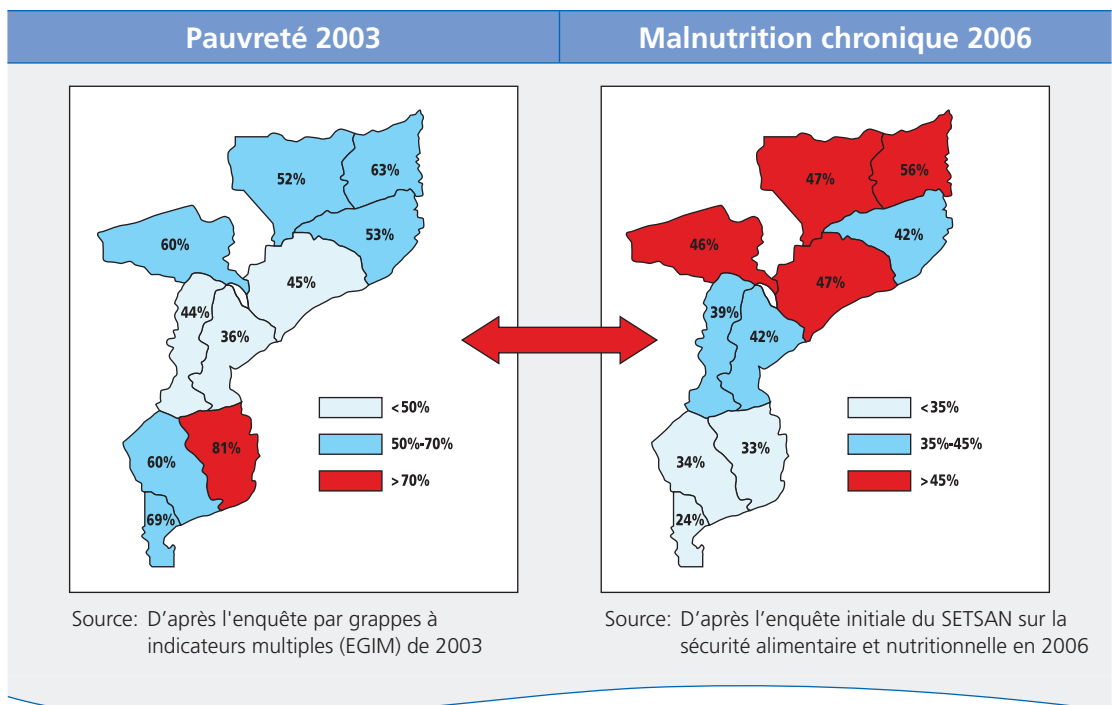
180 Mozambique. 2009. Institut national de statistique (INE). *Enquête par grappes à indicateurs multiples (EGIM) 2009*.



de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté aurait apparemment baissé, passant de 54 à 45 pour cent de la population¹⁸¹. Entre 2003 et 2009, la malnutrition chronique a diminué (de 48 à 44 pour cent), l'insuffisance pondérale (faible poids en fonction de l'âge) a été réduite (de 22 à 18 pour cent) et la malnutrition aiguë (faible poids en fonction de la taille) a baissé (de 5 à 4 pour cent).

Néanmoins, bien que les indicateurs relatifs à la nutrition et à l'insécurité alimentaire montrent une évolution positive, ils ne se sont pas améliorés autant que ce que l'on pouvait escompter, sur la base des statistiques concernant l'économie et la production. À l'heure actuelle, 15 pour cent des enfants ont un faible poids à la naissance et 41 pour cent souffrent de malnutrition¹⁸².

Il est évident que les pénuries alimentaires et la faim sont exacerbées par les catastrophes naturelles comme la sécheresse, les inondations et les cyclones. À ces phénomènes s'ajoute la forte prévalence du VIH/sida, qui touche 16 pour cent de la population¹⁸³, et du paludisme, responsable de 30 à 40 pour cent de la mortalité des enfants de moins de cinq ans¹⁸⁴. Un régime alimentaire inadapté et de mauvaises habitudes alimentaires combinés à des pertes après-récolte élevées peuvent avoir des conséquences désastreuses, d'où la nécessité d'adopter de toute urgence une approche holistique pour éradiquer la pauvreté et la faim.



181 Ministère de la Planification et du Développement. 2006. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)*, Maputo, Mozambique (version anglaise disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>).

182 Mozambique. 2003. *Institut national de statistique (INE). Enquête par grappes à indicateurs multiples (EGIM) 2009*.

183 Mozambique. 2004. *Impact démographique du VIH et du sida au Mozambique*.

184 Mozambique. 2009. *Enquête nationale sur la mortalité des enfants de moins de cinq ans*.

Lorsque l'on compare les deux cartes ci-dessus, il apparaît clairement que la pauvreté et la malnutrition chronique sont liées, sans pour autant coïncider parfaitement. C'est dans les provinces du nord, où la production alimentaire est la plus élevée et les taux de pauvreté (en termes de revenus), dans la moyenne, que l'on rencontre la plus forte prévalence de la sous-alimentation. Cela constitue le « paradoxe mozambicain », qui s'explique notamment par le fait que les habitants des provinces du sud (Sofala, Inhambane, Gaza et Maputo) disposent, en moyenne, d'un capital financier, social, humain, physique et naturel plus important et sont donc mieux à même de faire face à des chocs soudains.

De manière très générale, de nombreuses personnes vivent sous la « triple menace » de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et du VIH/sida – dont nous avons parlé plus haut – et il leur est difficile, voire impossible, d'y échapper.

En décrivant les moyens d'existence des groupes les plus vulnérables, l'enquête initiale de 2006 a mis en évidence le fait que les deux catégories les plus défavorisées sont: a) les paysans qui pratiquent une agriculture de subsistance avec de faibles moyens; b) les acteurs du secteur informel.

(a) Agriculture de subsistance s'appuyant sur de faibles moyens. Les personnes pratiquant cette activité n'ont qu'un accès limité à tous les types de ressources. On observe un fort taux de dépendance ainsi qu'une proportion élevée de ménages dirigés par des femmes (plus de 40 pour cent) ou des personnes âgées (près de 25 pour cent). Seul un tiers des membres de ces foyers sait lire et écrire, et environ 60 pour cent d'entre eux n'ont jamais été scolarisés. Pour ces personnes, extrêmement vulnérables et marginalisées sur le plan économique, les activités agricoles se limitent à quelques cultures (parfois monoculture). Six pour cent de la population rurale totale appartient à cette catégorie; elle est disséminée dans tout le pays, mais on constate une plus forte concentration dans les provinces de Cabo Delgado, Nampula et Inhambane.

b) Secteur informel. C'est le secteur informel qui regroupe le plus grand nombre de ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Ceux-ci gagnent leur vie dans ce secteur ou grâce à des travaux agricoles saisonniers, et certains parviennent à produire des denrées alimentaires pour leur propre consommation. Le secteur informel est caractérisé par des actifs limités. Du point de vue géographique, on trouve la plus forte concentration de ménages de cette catégorie dans les provinces de Nampula (20-30 pour cent) ainsi que de Zambézia, Tete et Inhambane (10-20 pour cent).

Les pouvoirs publics et les autres parties intéressées se sont fortement appuyés sur l'enquête initiale pour revoir la Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (ESAN) en 2006¹⁸⁵. Cette enquête traitait du lien entre la production alimentaire et l'incidence de la malnutrition chronique; elle indiquait à ce sujet que les efforts visant à accroître la production alimentaire n'avaient eu en soi qu'un effet limité en matière de réduction de la pauvreté. L'État doit améliorer ses services et mettre en place des mesures d'accompagnement comme l'éducation nutritionnelle, l'habilitation, le renforcement des capacités, la sensibilisation à l'hygiène et l'assainissement de l'environnement.

L'enquête initiale est considérée comme une étape importante vers une meilleure compréhension de la pauvreté et des causes profondes de la faim. Les raisons qui empêchent certaines personnes de concrétiser leur droit à l'alimentation étant multiples, elles doivent faire l'objet de politiques différentes.

185 SETSAN. 2007. *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional 2008-2015 (ESAN II)*. Maputo, Mozambique.



3. Évaluer les lois, les politiques et les institutions

Une étude de cas sur le droit à l'alimentation a été réalisée au Mozambique en 2004, en vue de la trente-deuxième session du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies¹⁸⁶ et de l'évaluation¹⁸⁷ de l'ESAN I (première Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle) en 2005. Elle a révélé plusieurs lacunes qui devaient être résolues dans le cadre d'une stratégie révisée. Dans la première stratégie, la sécurité alimentaire était perçue comme une question sectorielle et non transversale. Par conséquent, les rédacteurs de l'ESAN II se sont efforcés d'attribuer des rôles et des responsabilités claires aux ministères concernés. Il manquait aussi à l'ESAN I, élaborée en 1998, une approche fondée sur les droits de l'homme et un partenariat institutionnalisé avec des groupes de la société civile.

On pouvait dresser un constat similaire dans le cas du premier Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA I)¹⁸⁸ adopté en 2002. Le PARPA II – stratégie globale de lutte contre la pauvreté au Mozambique pour la période 2006-2009 (étendue à 2010) – diffère de la version précédente dans sa définition de la pauvreté. Alors que le PARPA I présentait une vision extrêmement réduite des raisons de la pauvreté persistante dans le pays, n'envisageait pas la création d'un environnement permettant aux individus de dépasser le seuil de pauvreté et ne considérait pas que l'État était en mesure de fournir des services, le PARPA II a introduit une approche plus holistique.

Cette deuxième stratégie se fonde sur trois piliers principaux: *la gouvernance, le capital humain et le développement économique*. Ces domaines sont beaucoup plus vastes que les secteurs traditionnels comme l'éducation, la santé et l'agriculture. Associés à huit questions transversales, notamment la sécurité alimentaire et la nutrition, ils mettent l'accent sur le fait que les politiques de développement doivent être mises en œuvre de manière holistique, en adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme.

Le PARPA II prévoyait l'adoption d'une perspective fondée sur le droit à l'alimentation, ainsi que d'une loi relative à ce droit, qui devait être inclus dans la Constitution avant 2007. Cependant, ce calendrier a été jugé trop ambitieux et une date plus réaliste (2010) a été fixée pour l'approbation d'un projet de loi, sans la condition préalable de l'introduction du droit à l'alimentation dans la Constitution.

Suite à la révision des objectifs, le SETSAN a réalisé une évaluation du cadre juridique national. Ses conclusions préliminaires ont révélé que le droit à l'alimentation n'était pas clairement reconnu dans la législation mozambicaine et que les lois connexes déjà promulguées n'adoptaient pas une approche fondée sur les droits de l'homme, à l'exception du Code de commercialisation des substituts du lait maternel.

186 Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies. 14-18 mars 2005. Quatre études de cas de pays réalisées par le Comité permanent. *Integrating food and nutrition interventions in national development plans in order to accelerate the achievements of the MDGs in the context of the realization of the human right to adequate food. A synthesis of findings and recommendations*. Trente-deuxième session du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies. Brasília.

187 SETSAN. 2005. *Avaliação da Implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional* (évaluation de la mise en œuvre de l'ESAN). Maputo, Mozambique.

188 Ministère de la planification et du développement. 2002. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2002-2006 (PARPA I)*. Maputo, Mozambique.

La Constitution fixe comme objectifs à l'État la concrétisation des droits de l'homme et la recherche d'un niveau de vie suffisant pour tous [art. 11 (c) et (e)]. Elle garantit aussi le droit à la vie (art. 40), le droit à la santé (art. 89), les droits des consommateurs (art. 92) et le droit à une protection sociale (art. 95).

Par ailleurs, l'évaluation des normes juridiques montre que le Mozambique a ratifié la plupart des instruments contraignants relatifs aux droits de l'homme qui revêtent une importance pour la concrétisation du droit à l'alimentation, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁸⁹ et la Convention internationale des droits de l'enfant¹⁹⁰. Ce pays reconnaît aussi la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 42 de la Constitution). En outre, l'État adhère à la Déclaration du Millénaire et adopte les objectifs du Millénaire pour le développement comme objectifs globaux de ses programmes de développement. L'ESAN II souligne la nécessité pour le Mozambique de ratifier le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, nécessité réitérée dans une campagne de la société civile en faveur du droit à l'alimentation.

Une série d'études de cas commandées par la FAO en 2004¹⁹¹ a clairement indiqué qu'il était indispensable de créer une institution chargée de coordonner la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Dans un certain sens, le SETSAN assume actuellement cette fonction.

Cet organe a été constitué à la suite du Sommet mondial de l'alimentation, tenu en 1996 à Rome, dont la déclaration finale évoquait la nécessité de formuler des stratégies en matière d'alimentation et de nutrition. Le président mozambicain a signé ce texte et décidé de s'engager immédiatement dans cette voie.

Un groupe multisectoriel a été formé en 1997 pour élaborer la Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional* – ESAN), que le Gouvernement a approuvée par le Décret numéro 23/98 du 23 décembre 1998.

Comme indiqué dans ce document, il convenait de mettre en place un mécanisme de coordination de la mise en œuvre. Par conséquent, le Groupe multisectoriel a été renommé Secrétariat technique à la sécurité alimentaire et à la nutrition, et rattaché au Ministère de la planification et des finances en 1998. Depuis 2002, il est intégré à la Direction nationale des services agraires (DNSA) et relève du Ministère de l'agriculture.

Le principal rôle du SETSAN consiste à coordonner la sécurité alimentaire et la nutrition à tous les niveaux de gouvernance. Le Secrétariat doit veiller à la transversalité de ces questions, intégrer ces deux aspects dans les plans, politiques, stratégies et législations concernés, ainsi que dans le développement stratégique du Mozambique. Le SETSAN est également chargé d'encourager les allocations budgétaires en faveur de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, ainsi que de contrôler sa mise en œuvre, ainsi que les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation.

Bien que sa mission soit de coordonner les activités liées à la sécurité alimentaire, à la nutrition et au droit à l'alimentation ainsi que d'en assurer le suivi, son pouvoir d'organisation et de coordination est fortement limité par sa position au sein du Gouvernement. Le Secrétariat est « caché » au sein d'un département du Ministère de l'agriculture, ce qui complique beaucoup la promotion de questions

189 Ratifiée par la Résolution n° 4/93 du 2 juin 1993. Assemblée nationale, Mozambique.

190 Ratifiée par la Résolution n° 19/90 du 23 octobre 1990. Conseil des ministres, Mozambique.

191 FAO. 2006. *Directives sur le droit à l'alimentation: Documents d'information et études de cas*. Rome.



transversales comme la sécurité alimentaire, la nutrition et le droit à l'alimentation. De plus, la sécurité alimentaire est associée en premier lieu à la production alimentaire – notion qui réduit considérablement la motivation des autres ministères susceptibles de participer. Le SETSAN souhaite être plus visible et disposer de plus de pouvoirs.

Malgré sa faiblesse institutionnelle, le Secrétariat mène ses activités en accord avec les principes recommandés par les Directives sur le droit à l'alimentation. Il est en relation avec 11 ministères stratégiques et institutions publiques autonomes, comme l'Institut d'action sociale, l'Institut national de gestion des catastrophes, le Conseil national pour la lutte contre le VIH et le sida, ainsi que des institutions de la société civile et du monde universitaire. Le SETSAN est coprésidé par les Ministères de l'agriculture et de la santé.

L'ESAN II met en lumière la nécessité de réorganiser le cadre institutionnel de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et de renforcer le mandat du SETSAN en ce qui concerne la coordination de la sécurité alimentaire et de la nutrition en rendant cet organe autonome.

Au moment où nous finalisons la présente publication, d'importants efforts sont en cours pour établir le SETSAN de manière formelle et consolider sa position en tant qu'institution nationale chargée de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et disposant d'une autonomie juridique et administrative. Il est prévu que le Secrétariat continuera à être chargé de la coordination interministérielle pour la mise en œuvre de l'ESAN et pour les programmes et activités liés à la sécurité alimentaire, à la nutrition et au droit à l'alimentation. Le SETSAN serait alors présidé par le Ministère de l'agriculture, le Ministère de la santé assurant la vice-présidence.

4. Une politique cohérente en matière de sécurité alimentaire

Au Mozambique, l'intégration du droit à l'alimentation dans le cadre d'action a commencé par la politique nationale la plus importante: le Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA II) pour la période 2006-2009 (étendue à 2010). Le PARPA II reconnaît la nature transversale de la sécurité alimentaire et stipule que le droit à l'alimentation fait partie des droits de l'homme de chaque individu. Elle rappelle également les principes qui fondent les droits de l'homme, comme l'égalité (notamment la parité homme-femme et la non-discrimination), la promotion de la participation, la transparence et l'imputabilité, la dignité inhérente à tout être humain, l'état de droit, et l'habilitation. Par ailleurs, elle souligne la nécessité d'adopter une approche holistique en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, et inscrit la santé et la protection sociale au nombre des droits de l'homme.

La définition du droit à l'alimentation donnée au paragraphe 210 du PARPA II est la suivante:

Toute personne a fondamentalement droit à un niveau de vie qui lui assure santé et bien-être. L'accès régulier et prévisible à la nourriture constitue un droit de base pour tous les individus et un préalable essentiel à leur bien-être. La sécurité alimentaire et nutritionnelle nécessite que chaque personne dispose, à tout moment, d'un accès physique et économique à des denrées alimentaires saines, nutritives et suffisantes qui soient acceptables dans un contexte culturel donné pour satisfaire ses besoins nutritionnels et ses préférences alimentaires, afin qu'elle puisse mener une vie active et saine. Les quatre composantes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont la disponibilité, la stabilité des approvisionnements, l'accès et l'utilisation¹⁹².

192 Mozambique. *Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue 2006-2009 (PARPA II)* (disponible en anglais à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0737.pdf>).

La section concernant le suivi est celle qui plaide le plus clairement en faveur du droit à l'alimentation. Pour l'instant, deux indicateurs relatifs à la sécurité alimentaire ont été acceptés. Le premier, la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans, correspond à l'indicateur convenu pour l'OMD 1¹⁹³. Le second est un indicateur structurel voué à déterminer si un cadre juridique adapté au droit à l'alimentation serait établi d'ici à 2007. Il a stimulé les travaux des acteurs chargés de promouvoir ce droit au Mozambique: la stratégie la plus importante du pays reconnaissait le droit à l'alimentation, mais elle appelait aussi, de manière officielle, à mener des activités portant sur la dimension juridique de ce droit.

Une évaluation de la mise en œuvre de l'ESAN I, réalisée en 2006, a montré que la stratégie élaborée en 1998 présentait de graves lacunes, notamment:

- l'absence d'analyse des liens existant entre le VIH/sida, d'une part, et la sécurité alimentaire et la nutrition, de l'autre;
- l'absence d'indicateurs de suivi, de bases de référence et d'objectifs clairs;
- la mise en avant des problèmes d'insécurité alimentaire dans les zones rurales, au détriment des zones urbaines;
- la présentation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle comme étant essentiellement une situation d'urgence et le résultat de catastrophes naturelles;
- la faible attention portée à la vulnérabilité structurelle qui est directement associée aux multiples causes de la pauvreté absolue;
- l'absence de définition cohérente des bénéficiaires;
- l'absence de plan opérationnel pour la coordination multisectorielle et pour la mise en œuvre des programmes par secteur;
- l'absence d'un budget opérationnel mettant en évidence les contraintes financières qui limitaient tout particulièrement les activités du SETSAN;
- l'absence de mécanisme permettant le renforcement de la participation communautaire et la reconnaissance du concept de district en tant qu'unité de base de la planification;
- la non-reconnaissance de l'hétérogénéité de la population souffrant de l'insécurité alimentaire;
- le manque d'adhésion à une approche fondée sur le droit à l'alimentation.

Suite à cette évaluation, le SETSAN a revu la stratégie, dont la seconde version (ESAN II) a été approuvée dans son intégralité par le Conseil des ministres en 2007. L'ESAN II, qui s'appuie sur les principes fondant les droits de l'homme¹⁹⁴ est la stratégie globale du Mozambique en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Elle diffère de l'ESAN I par l'introduction de l'idée que la sécurité alimentaire et la nutrition ne doivent pas s'entendre comme l'accès à un panier minimal de calories, de protéines et d'autres nutriments spécifiques. Ces concepts doivent plutôt être mis en relation avec la sécurité sanitaire des aliments, la qualité, la diversité et la durabilité des pratiques de production et

193 OMD 1, Cible 1.C: 1.8 Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale; 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport énergétique alimentaire (<http://www.mdgmonitor.org/goal1.cfm>).

194 Intitulé de la stratégie: *Segurança Alimentar e Nutricional, um Direito para um Moçambique Sem Fome e Saudável*.



le respect de la culture locale. La stratégie cite explicitement son objectif général: « *Garantir que tous les habitants du Mozambique disposent, à tout moment, d'un accès physique et économique à un régime alimentaire adapté leur permettant de mener une vie active et saine, en leur donnant ainsi la possibilité de concrétiser leur droit fondamental à une alimentation adéquate*¹⁹⁵ ».

L'ESAN II précise les obligations qui incombent à l'État aux termes du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à savoir respecter, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation. En outre, elle adopte comme valeurs essentielles les principes qui fondent les droits de l'homme: l'universalité, l'équité, la dignité humaine, la participation, la transparence, l'imputabilité et la transversalité. De plus, elle établit clairement les rôles des différentes parties prenantes.

Le concept de droit à l'alimentation réclame une approche intégrée englobant la promotion d'activités susceptibles de permettre l'accès de la population à toutes les ressources nécessaires pour réaliser la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mozambique (crédit, assurance et protection sociale, ressources naturelles partagées), tout en protégeant les personnes qui ne peuvent se nourrir par elles-mêmes en créant et en renforçant les réseaux de sécurité sociale.

Outre les piliers classiques de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, stabilité des approvisionnements et utilisation), l'ESAN II met l'accent sur l'« adéquation » – qui fait référence à ce qui est « socialement, culturellement et écologiquement acceptable ». Elle présente également les défis qui surgiront lors de la mise en œuvre. Il s'agira notamment de:

- placer la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation au centre des stratégies sectorielles;
- mettre en pratique les trois niveaux d'obligations qui incombent à l'État;
- établir des mécanismes de recours;
- mettre en œuvre l'ESAN II de manière multisectorielle et interinstitutionnelle;
- axer les interventions liées à la sécurité alimentaire sur les causes sous-jacentes et profondes de l'insécurité alimentaire;
- renforcer le rôle de la société civile quant au suivi de la concrétisation du droit à l'alimentation.

Les participants au deuxième Symposium sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, organisé par le SETSAN¹⁹⁶ en juin 2008, ont approuvé une déclaration validant la stratégie et ont fermement recommandé d'allouer des ressources en vue de son application. En outre, les institutions gouvernementales, la société civile, les donateurs et les Nations Unies sont convenus de s'engager dans l'élaboration d'une loi relative au droit à l'alimentation, qui s'appuiera sur une large participation de l'ensemble de la nation.

5. Attribuer des rôles et des responsabilités

L'ESAN II comprend une section consacrée aux rôles et aux responsabilités. Celle-ci décrit les différents types de responsabilités et d'obligations de l'État et des acteurs non étatiques, et rappelle que les pouvoirs publics sont tenus de garantir le droit à une alimentation adéquate, qui figure parmi les droits de l'homme, et d'établir des mécanismes de recours. L'ESAN II assigne une fonction importante à la société civile dans le domaine de la sensibilisation et de l'information. Elle attribue également un rôle au secteur privé et aux universités, chargés de favoriser une approche globale.

195 Mozambique. 2007. *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional* – ESAN II, chapitre 3.5.

196 SETSAN. 2008. *Déclaration du deuxième Symposium sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (juin 2008)*. Maputo, Mozambique.

Des institutions vouées à protéger et promouvoir les droits de l'homme et à assurer leur suivi, comme la Commission des droits de l'homme et l'ombudsman, ont été créées respectivement en 2009 et 2007. Les nominations à ces postes sont encore en instance au Parlement.

Le projet d'ESAN II soumis au Conseil des ministres prévoyait la création du Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* – CONSAN). Cet organe autonome sur les plans administratif et financier devait assurer la coordination de toutes les activités gouvernementales concernant la sécurité alimentaire et contrôler si les différents ministères réalisaient les travaux prévus par l'ESAN II.

En 2007, suite aux expériences positives d'autres pays qui sont parvenus à placer un tel conseil au niveau supraministériel, le SETSAN a proposé que le Conseil soit rattaché au Cabinet du Premier Ministre et qu'il lui fasse directement rapport. Dans le schéma suggéré, le SETSAN devait jouer un rôle exécutif en coordonnant l'application des décisions prises. Il devait être secondé par un comité technique composé d'agents des ministères concernés et de représentants de la société civile qui fourniraient des informations sur la situation du pays en matière de sécurité alimentaire.

Les participants au deuxième Symposium sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2008) ont réitéré l'idée de créer un conseil de la sécurité alimentaire et de la nutrition. La question devrait être remise à l'ordre du jour dans le cadre du processus de formulation de la Loi relative au droit à l'alimentation. La stratégie à long terme du SETSAN consiste à faire du symposium annuel de haut niveau sur la sécurité alimentaire un forum permanent de coordination du même type que le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

On a constaté des évolutions notables au niveau des districts, qui constituent les plus petites circonscriptions administratives du pays. Des conseils de district composés majoritairement de représentants de la société civile ont été créés pour examiner et approuver les projets de développement des districts. Bien que ces conseils aient apparemment des besoins considérables en termes de capacités, le simple fait qu'ils existent représente déjà un premier pas important. Lorsque les membres des conseils seront mieux informés, ces organes deviendront plus efficaces.

6. Intégrer la sécurité alimentaire, la nutrition et le droit à l'alimentation dans le cadre d'action

Le SETSAN est chargé d'intégrer le droit à l'alimentation dans les politiques et programmes pertinents, en accordant la priorité aux domaines transversaux mentionnés dans l'ESAN II. Ainsi, plusieurs politiques et programmes, comme la Méthodologie pour l'intégration de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans la planification du développement des districts et le Plan d'action sur la nutrition, entérinent pleinement les principes qui fondent le droit à l'alimentation. Une formation à cette approche est actuellement dispensée avec l'aide de la FAO.

Actuellement, des mesures sont prises pour intégrer le droit à l'alimentation dans le Plan national de promotion des droits de l'homme, qui se fondera sur les éléments figurant déjà dans le PARPA II et l'ESAN II. Cependant, l'occasion sera saisie pour proposer, dans le plan, la ratification du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la reconnaissance explicite du droit à l'alimentation dans la Constitution. En outre, ce droit sera inscrit dans le nouveau Plan d'action pour la réduction de la pauvreté (qui remplace le PARPA II) en 2010 et dans le Plan d'action national pour la réduction de la malnutrition chronique, en 2010 également.



7. Un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation

La Constitution du Mozambique ne mentionne pas explicitement le droit à l'alimentation et le pays n'a pas encore accédé au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces éléments, associés à la faiblesse des instances juridiques et à l'absence de lois relatives au droit à l'alimentation, signifient que ce droit ne bénéficie que d'une protection juridique indirecte découlant, au mieux, de la disposition constitutionnelle sur le droit à la vie (art. 40). La Constitution¹⁹⁷ reconnaît également le droit à la santé (art. 89), les droits des consommateurs (art. 92) et le droit à une protection sociale (art. 95) – comme nous l'avons indiqué précédemment. Par ailleurs, la protection des droits de l'homme et du bien-être socioéconomique est un objectif assigné à l'État, à la partie II, sections II et III de la Constitution. Le Gouvernement a approuvé le Code national de commercialisation des substituts du lait maternel en se fondant sur son équivalent international¹⁹⁸, qui reconnaît le droit fondamental à l'alimentation et les droits des enfants.

Des efforts ont été consentis pour assurer la protection juridique directe du droit à l'alimentation. La disposition du PARPA II qui concerne l'élaboration d'une législation-cadre du droit à l'alimentation d'ici 2010 a déjà été mentionnée. La FAO aide le SETSAN, le Ministère de la planification et du développement, le Ministère de la justice et le réseau de la société civile ROSA (*Rede das organizações da soberania alimentar*) dans cette démarche. Une équipe spéciale, coordonnée par le SETSAN et composée de représentants de haut niveau des ministères concernés, a été créée pour rédiger le projet de loi. Ce processus est fortement participatif et comporte un volet de formation et de sensibilisation, le but étant d'obtenir un consensus et de faciliter l'approbation de la nouvelle loi. Les travaux sont basés sur le *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*, publié en 2009 par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation.

Le droit à l'alimentation est un concept nouveau adopté dans le PARPA II mais, malgré un certain travail de sensibilisation et de renforcement des capacités effectué par le SETSAN et la FAO, de nombreuses parties intéressées ne l'ont pas encore totalement compris. Par conséquent, l'équipe spéciale chargée de la Loi relative au droit à l'alimentation est consciente de la nécessité d'améliorer la compréhension de ce concept en général et de la loi-cadre en particulier, ce qui facilitera également la formulation, l'approbation et l'application de la loi.

Les expériences d'autres processus législatifs et stratégiques ont montré que la participation d'institutions à tous les niveaux de gouvernance, ainsi que du grand public, permettait d'obtenir de meilleurs résultats et de fluidifier le processus itératif. Ainsi, l'une des étapes a consisté à organiser un séminaire rassemblant les ministères concernés (agriculture, santé, justice, planification et développement, femmes et action sociale, éducation, culture, administration, industrie et commerce, coordination environnementale, pêche, travaux publics, transports et communications), les organismes compétents des Nations Unies et la société civile pour les informer du processus et solliciter leurs contributions.

Le processus participatif d'élaboration de la Loi relative au droit à l'alimentation comprend aussi de larges consultations au niveau des districts. Il s'agit notamment de renforcer les capacités des porteurs d'obligations et des titulaires de droits, et de leur communiquer des informations.

197 Mozambique. 1990. *Constituição da Republica*. Maputo, Mozambique (versions portugaise et anglaise disponibles aux adresses <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf> et <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/moz.pdf>).

198 Organisation mondiale de la santé. 1981. *Code international de commercialisation des substituts du lait maternel*. Genève.

La pleine et entière participation des fonctionnaires aux niveaux des districts et des communautés est cruciale pour l'application de la future loi. En effet, c'est là que se rencontrent les porteurs d'obligations et les titulaires de droits et que l'application du droit à l'alimentation pourra changer la vie des personnes concernées.

Selon les conclusions préliminaires du processus d'élaboration de la Loi relative au droit à l'alimentation, le Parlement est l'une des principales parties prenantes. Bien que le pouvoir exécutif joue un rôle essentiel dans la rédaction de la nouvelle loi, ce sont les parlementaires qui devront en débattre et l'approuver en fin de parcours. En associant dès le début les parlementaires et en leur expliquant ce qu'est le droit à l'alimentation, à quoi il sert et pourquoi il est nécessaire, on accroît la probabilité de voir la loi approuvée rapidement. Les interactions avec les parlementaires au début du processus ont déjà révélé certains des défis les plus ardues qui doivent être relevés.

Des séminaires seront organisés avec des parlementaires pour débattre sur la teneur de la loi, plaider en faveur de son approbation et familiariser ces élus avec la mise en pratique du droit à l'alimentation dans d'autres pays. Les médias et le secteur privé participent également au processus. Les contributions de ce dernier concernent notamment la diffusion de messages sur la sécurité alimentaire, la nutrition et le processus législatif dans le contexte des communications des entreprises et par divers moyens (radio, télévision, journaux et magazines) – combinant ainsi la publicité et la diffusion d'informations.

Les participants au deuxième Symposium sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2008) ont proposé la rédaction d'une loi-cadre et non d'une loi spécifique pour tenir compte du caractère transversal du droit à l'alimentation et de la nécessité d'intégrer les normes et principes qui en découlent dans l'ensemble de la législation nationale. Par conséquent, après l'approbation de la Loi relative au droit à l'alimentation, le Mozambique devra réaliser une analyse de compatibilité de ses lois sectorielles.

La loi-cadre sur le droit à l'alimentation ne manquera pas d'influencer les législations actuelles et futures relatives aux terres, à l'eau et aux ressources naturelles, à la santé, à la nutrition et aux droits des consommateurs. Le SETSAN et des groupes de la société civile font déjà pression en faveur de l'inclusion de dispositions concernant le droit à l'alimentation dans les projets de loi actuels, comme les propositions concernant le statut de la Commission nationale des droits de l'homme, la Loi relative aux droits des personnes atteintes du VIH/sida et la Loi relative aux droits des consommateurs.

L'information et la formation sont les préalables indispensables à la sensibilisation des acteurs clés au droit à l'alimentation. Les enseignements tirés des lois récemment approuvées au Parlement (comme la Loi sur la protection contre le trafic des êtres humains)¹⁹⁹ montrent que la formation et le travail de mobilisation facilitent la compréhension des conséquences d'une loi, suscitent un débat éclairé et fluidifient le passage au Parlement. La mobilisation sur le plan juridique semble avoir également un effet sur d'autres fronts. À la suite d'une campagne intensive menée pendant deux ans par des acteurs de la société civile en vue de la ratification du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Ministères des affaires étrangères et de la justice sont en train d'intensifier le débat sur cette question. En outre, la société civile recommande l'inclusion du droit à l'alimentation dans la Constitution.

199 Mozambique. *Loi n° 6/2008* du 9 juillet 2008.



8. Assurer le suivi du droit à l'alimentation

Les modèles de suivi du PARPA II et de l'ESAN II contiennent des dispositions juridiques. Le premier a déjà été mentionné et le second fait référence aux mécanismes de recours et à l'inclusion du droit à l'alimentation dans la Constitution.

Pour améliorer le processus de formulation et de mise en œuvre du PARPA II, le Mozambique a cherché à obtenir une participation plus forte de la société civile. Une solution a été trouvée, à savoir la création de l'Observatoire de la pauvreté (*Observatorio da Pobreza*). Cette plateforme de la société civile renforce les processus de participation des citoyens et d'imputabilité sociale dans la mise en œuvre et le suivi du PARPA II.

L'Observatoire de la pauvreté a été conçu comme une plateforme consultative pour le dialogue sur la réduction de la pauvreté, la mise en œuvre du PARPA II et l'amélioration de la gouvernance. Il a vocation à fournir des informations au Gouvernement et au Parlement par l'intermédiaire du SETSAN. L'Observatoire, en fonction depuis 2002, se compose de représentants des pouvoirs publics, de donateurs internationaux et d'acteurs de la société civile locale. Le G20, dont le nom dérive des 20 organisations de la société civile (OSC) qui ont participé au premier Observatoire de la pauvreté en 2003, englobe aujourd'hui plus de 400 organisations et réseaux. Il réalise une fois par an une analyse complémentaire de la pauvreté (*Relatorio Annual da Pobreza*).

La fonction de suivi de la sécurité alimentaire assumée par le SETSAN ne suit pas encore une approche fondée sur les droits de l'homme. Son groupe de travail sur l'évaluation et le suivi de la vulnérabilité publie tous les trimestres un document technique décrivant les principales évolutions dans ce domaine au niveau provincial.

Depuis le deuxième Symposium sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui s'est tenu en juin 2008 à Maputo, des universitaires tentent de créer un Observatoire du droit à l'alimentation, qui serait rattaché au Centre pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Eduardo Mondlane. Cet organe évaluera les recherches et encouragera l'éducation civique ainsi que les contributions juridiques et politiques sur le droit à l'alimentation.

9. Mécanismes de recours juridiques et administratifs

Le processus d'élaboration de l'ESAN II a donné lieu à un débat sur l'établissement de mécanismes de recours, mais aucun consensus ne s'est dégagé. Cette question, qui relève du plan de travail pour la mise en œuvre de l'ESAN II, sera traitée lors de l'élaboration de la loi.

La création de la Commission des droits de l'homme²⁰⁰, qui réaffirme les Principes de Paris, constitue sans nul doute une étape importante en matière de promotion et de protection du droit à l'alimentation au Mozambique. Cette instance sera habilitée à traiter des cas de violations des droits de l'homme, à faire rapport à ce sujet aux organes internationaux chargés des droits de l'homme et à décider de la participation obligatoire d'institutions gouvernementales. Ses membres seront élus par l'Assemblée nationale. Une autre initiative de ce type a été lancée en 2007 avec l'entrée en fonction du médiateur²⁰¹ sous l'égide du Parlement. Celui-ci se verra adresser des cas et recommandera aux institutions gouvernementales des mesures à prendre. Il sera élu par l'Assemblée nationale.

200 Mozambique. *Loi n° 33/2010* du 22 décembre 2009.

201 Mozambique. *Loi n° 7/2006* du 16 août 2007.

10. Renforcement des capacités

Au Mozambique comme dans beaucoup d'autres pays, la société civile est l'instigatrice du mouvement pour le droit à l'alimentation. La question a été soulevée principalement par la Ligue des droits de l'homme (*Liga dos Direitos Humanos*). D'autres ONG du réseau de la société civile ROSA ont inclus le droit à l'alimentation dans leurs activités de mobilisation. Cependant, leur campagne a eu relativement peu d'écho, car, au Mozambique, les ONG manquent de financement et sont dépendantes des donateurs.

Le SETSAN a déjà intégré le droit à l'alimentation dans ses travaux quotidiens. Lors de l'élaboration de documents de formation sur la sécurité alimentaire et la nutrition au niveau provincial, un module sur le droit à l'alimentation a été inséré à l'intention des administrateurs locaux et des médias. La formation sera étendue à l'ensemble des 128 administrateurs et aux principaux professionnels des médias.

La stratégie qui sous-tend le Projet sur le droit à l'alimentation lancé par le SETSAN consiste à promouvoir de manière progressive une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Simultanément, on prépare des documents et des campagnes de sensibilisation du public dans le cadre de ce projet, qui permet un renforcement stratégique et systématique des capacités du réseau de souveraineté alimentaire ROSA et d'autres ONG nationales et locales. À cet égard, les médias sont considérés comme partie prenante. En 2007, deux sessions de formation sur le droit à l'alimentation ont été organisées pour des journalistes à Maputo et Beira, et la qualité des publications sur la sécurité alimentaire s'est ainsi améliorée. Des sessions complémentaires de formation et de sensibilisation destinées aux médias sont en cours de planification.

Par ailleurs, le SETSAN va adopter l'apprentissage orienté vers les solutions dans le processus d'élaboration de la Loi relative au droit à l'alimentation. Tous les participants seront appelés à participer et à apporter des contributions concrètes sur les questions traitées dans la loi. Le *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation* (FAO) servira au renforcement des capacités des fonctionnaires et des membres de la société civile participant au processus de formulation.

Les universités ont également commencé à promouvoir le droit à l'alimentation. Le Projet sur le droit à l'alimentation, en partenariat avec le Centre pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université Eduardo Mondlane, a organisé un séminaire réunissant 26 chargés de cours de 12 universités du pays, et plusieurs militants de la société civile. Suite à cette manifestation, le droit à l'alimentation a été choisi comme thème de la traditionnelle simulation de procès sur les violations des droits de l'homme à laquelle ont participé les étudiants en droit de ces universités en 2009, ce qui a notamment donné lieu à un séminaire sur le droit à l'alimentation et les droits de l'enfant.

Les universités ont intégré le droit à l'alimentation dans l'enseignement des droits fondamentaux. En outre, le cours de maîtrise de la faculté de droit de l'Université Eduardo Mondlane et le cours de maîtrise sur les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université de Pretoria ont intégré le droit à l'alimentation dans leurs programmes, en s'inspirant du document *Aperçu d'un programme de cours sur le droit à l'alimentation*, publié par la FAO en 2009²⁰². Les professeurs comme les étudiants apporteront leur soutien au SETSAN en participant à l'élaboration du projet de loi-cadre sur le droit à l'alimentation.

202 http://www.fao.org/righttofood/publi_fr.htm.



11. Conclusions

Après l'approbation du PARPA II, la plus grande réussite en vue de la concrétisation du droit à l'alimentation au Mozambique a été l'approbation de l'ESAN II en 2007 et son lancement en 2008. Cette stratégie adoptait une approche fondée sur les droits de l'homme et visait les objectifs des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'Observation générale 12 et les Directives sur le droit à l'alimentation.

Le Gouvernement a reconnu les lacunes du cadre juridique et prend actuellement des mesures correctives à cet égard. Ce qui fait la différence sur le plan de la mise en œuvre du droit à l'alimentation au Mozambique, c'est que ce concept est complémentaire de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Ainsi, le PARPA II adopte une approche globale en vue de la concrétisation du droit à l'alimentation. L'accès régulier et prévisible à des aliments constitue un droit fondamental pour tous et un préalable essentiel à leur bien-être. La stratégie fournit également une définition de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qu'elle décrit comme le droit de disposer, à tout moment, d'un accès physique et économique à une nourriture suffisante et nutritive qui soit acceptable dans le contexte culturel en question et adaptée du point de vue nutritionnel, en fonction des besoins et des préférences de chaque individu, afin qu'il puisse mener une vie saine et active. Par conséquent, le concept de droit à l'alimentation, l'alimentation en général et la nutrition en particulier sont liés, à tel point que ce droit dépend de l'existence des quatre piliers de la sécurité alimentaire – disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Outre le PARPA II, l'ESAN II complète la définition du droit à l'alimentation et précise de quelle manière il est appliqué en mettant en relation le VIH/sida, la sécurité alimentaire et la nutrition, le changement climatique, les questions d'égalité entre les sexes et les droits des femmes. Cette stratégie prend en considération la vulnérabilité des populations rurales. De plus, elle appelle au renforcement des capacités institutionnelles et à l'augmentation des ressources allouées à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Elle fixe également des procédures d'évaluation, d'imputabilité et de suivi adaptées.

Pour ce qui est de la reconnaissance explicite du droit à l'alimentation, le Mozambique prévoit la rédaction d'un projet de Loi relative au droit à l'alimentation d'ici fin 2010. L'équipe spéciale chargée de ce texte est composée de représentants du Gouvernement, de membres de la société civile, d'universitaires et d'autres parties intéressées. Le processus de rédaction est à la fois consultatif et participatif. Par ailleurs, une loi-cadre sur le droit à l'alimentation figure au nombre des priorités du SETSAN et du Ministère de la justice. L'État envisage également une modification de la Constitution et l'accession au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La création de la Commission nationale des droits de l'homme facilitera grandement l'application du droit à l'alimentation.

Le défi le plus ardu consistera à mettre ce cadre d'action et ce cadre juridique porteur au service des titulaires de droits, en particulier les plus vulnérables, et à accroître le budget alloué au droit à l'alimentation. Le SETSAN fait tout son possible pour renforcer ses bureaux provinciaux et envisage de déployer des représentants dans les districts. Ces mesures seront conformes à la politique du Gouvernement central, qui met particulièrement l'accent sur la planification et la mise en œuvre au niveau sous-national. Cependant, il faut prêter l'attention voulue à la formation des agents de district et des représentants de la société civile sur le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire.

Un autre défi de taille concerne la capacité des titulaires de droits à les revendiquer et celle des porteurs d'obligations à les remplir. Malgré les progrès réalisés, les parties intéressées ne comprennent toujours pas suffisamment bien le droit à l'alimentation ni ses conséquences concrètes. Le renforcement des capacités et la diffusion des informations resteront d'une importance capitale.

Enfin, la justiciabilité du droit à l'alimentation est une autre étape dont il est question actuellement. Avec la création des institutions nationales chargées des droits de l'homme qui ont été mentionnées plus haut, le Mozambique a introduit les mécanismes initiaux permettant d'invoquer les droits fondamentaux devant des organes administratifs et quasi-judiciaires. Des instances judiciaires sont également en place, comme le cabinet du procureur général, le Tribunal judiciaire, le Tribunal administratif et le Tribunal du travail. Ces instances ne font pas explicitement référence au droit à l'alimentation, mais il est admis qu'un avocat peut saisir ces trois tribunaux en fonction de leur juridiction et de la nature de l'accusation.

Le Gouvernement est parvenu à améliorer considérablement le cadre stratégique, institutionnel et juridique. Cependant, il lui reste du chemin à parcourir. Le principal défi consistera à mettre les instruments qu'il a créés au service des individus et d'aider ceux-ci à se nourrir et à concrétiser leur droit à l'alimentation.



Recommandations

- Une stratégie relative à la sécurité alimentaire et à la nutrition, fondée sur le droit à l'alimentation, doit adopter une approche véritablement globale. La définition de la sécurité alimentaire établie au Sommet mondial de l'alimentation (1996) englobe les concepts complémentaires de sécurité alimentaire, nutrition et droit à l'alimentation au travers des quatre piliers de la sécurité alimentaire – accès, disponibilité, utilisation et stabilité.
- Les populations rurales sont souvent beaucoup plus vulnérables et ne doivent pas être négligées lors de l'élaboration de politiques relatives au droit à l'alimentation.
- La structure institutionnelle, les capacités et les ressources destinées à promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition sont essentielles à une évaluation efficace et adaptée, à l'imputabilité et au suivi.
- La diffusion et le renforcement des capacités de la société civile et des parlementaires sont indispensables pour accroître la probabilité qu'une loi relative au droit à l'alimentation soit mise en avant et approuvée.
- Les médias sont un outil crucial de diffusion des informations sur la nouvelle loi et les droits des individus. Il convient de tirer pleinement parti de ces moyens de communication.
- Le droit à l'alimentation est un concept nouveau dans de nombreux pays. Les processus de rédaction de projets de loi nécessitent des investissements en matière de renforcement des capacités et de sensibilisation. Par conséquent, il s'agit d'un travail de longue haleine. Les éventuels retards ne doivent pas être perçus uniquement comme un désavantage, mais plutôt comme un délai nécessaire pour que la loi soit prête à être adoptée et qu'elle ait davantage de chances d'être appliquée de manière efficace et durable.





VI. L'UGANDA

Unir ses forces pour le droit à l'alimentation

Points essentiels

- La prévalence de la pauvreté a baissé, en Ouganda, passant de 56 pour cent de la population totale en 1992 à 31 pour cent en 2006²⁰³, alors que sur la même période, le nombre effectif de personnes souffrant de sous-alimentation est passé de 3,6 à 4,4 millions d'individus²⁰⁴. Si le pays reste vulnérable et exposé à l'insécurité alimentaire, c'est principalement en raison des conflits armés, des changements démographiques et de questions liées à la pauvreté.
- Après avoir ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1987, l'Ouganda a reconnu le droit à une alimentation adéquate dans sa Constitution, adoptée en 1995, et dans sa politique progressiste sur l'alimentation et la nutrition, adoptée en 2003. Cette politique reconnaît explicitement le droit à l'alimentation et s'engage à le mettre en application.
- La Stratégie et le plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition (UFNSIP) ont ensuite été élaborés en 2005 et des efforts sont en cours pour adopter la Loi sur l'alimentation et la nutrition – une loi-cadre destinée à introduire des obligations contraignantes sur le plan juridique en ce qui concerne la réalisation du droit à l'alimentation. Cette loi aidera aussi à mettre en place le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, un organisme national multisectoriel chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique sur l'alimentation et la nutrition.
- Avec la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, l'Ouganda fait un pas en avant vers la sécurité alimentaire pour tous; il est donc fermement appuyé par des groupes de la société civile, des ONG et la Commission ougandaise des droits de l'homme.

1. Contexte

L'Ouganda a participé activement aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer les Directives sur le droit à l'alimentation. Comme d'autres pays membres de la FAO, il s'est engagé à appliquer ces directives pour concrétiser le droit à l'alimentation dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

La FAO a appuyé des activités menées en Ouganda pour mieux faire connaître le droit à l'alimentation et appliquer les Directives. Certaines de ces initiatives visaient à élaborer des outils méthodologiques pour le suivi du droit à l'alimentation au niveau national. Pour promouvoir l'utilisation des Directives, à tous les niveaux, la FAO a facilité la préparation d'une étude de cas

203 Bureau ougandais de statistiques, *Recueil de statistiques 2010*

(disponible à l'adresse <http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf%20documents/2010StatAbstract.pdf>).

204 FAO. 2009. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.

en vue de la mise au point d'un manuel intitulé « *How Budget Analysis Can Strengthen Right to Food Advocacy* », qui explique les liens existant entre les ouvertures de crédit et le droit à l'alimentation. La FAO a fourni un appui pour la rédaction du principal texte législatif ayant trait au droit à l'alimentation, connu sous le nom de Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition, qui deviendra, une fois adopté, la Loi sur l'alimentation et la nutrition. Des séminaires ont été organisés par le Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir (FIAN), à l'intention de la société civile, de manière à mieux faire connaître les Directives et à préparer un rapport de suivi sur les engagements pris par l'Ouganda en ce qui concerne le droit à l'alimentation et l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

2. Identifier les populations de l'Ouganda touchées par la faim

Le Bureau ougandais de statistiques (UBOS) a pour mandat d'évaluer la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays, en coordination avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches (MAAIF) et le Ministère de la santé (MOH). Les bilans alimentaires fournissent également des informations utiles sur l'apport calorique (énergétique) par personne et par jour et il est essentiel d'en tenir compte lors de la planification des programmes portant sur le droit à l'alimentation.

Au cours des dernières années, la pauvreté a progressivement reculé, en Ouganda. En 1992, plus de la moitié de la population (56 pour cent) vivait dans une situation de pauvreté. Ce taux a baissé de 25 points de pourcentage. En effet, selon le Bureau ougandais de statistiques, le pourcentage de pauvres était tombé à 31 pour cent en 2006²⁰⁵ et il devrait, selon les projections, se situer aux alentours de 28 pour cent en 2010. Le rapport du PNUD sur le développement humain présente une évaluation légèrement différente de la pauvreté, puisque son indicateur de la pauvreté humaine se chiffre à 34,7²⁰⁶. L'Ouganda a certes obtenu de bons résultats dans sa lutte contre la pauvreté, mais l'incidence de la pauvreté varie en fonction de facteurs géographiques. Ainsi, 13,7 pour cent de la population urbaine vit dans la pauvreté, contre 34,2 pour cent pour la population rurale, si l'on en croit le rapport de 2007 sur l'état de la population ougandaise²⁰⁷. En outre, malgré une croissance économique assez bonne au cours des dix dernières années, l'inégalité semble avoir augmenté, au niveau national.

Selon la Banque mondiale, le taux de croissance du PIB en Ouganda est passé de 7,3 pour cent en 1992 à 10,8 pour cent en 2006 et il devrait, selon les projections, se situer à 8 pour cent en 2010²⁰⁸. Par ailleurs, l'inégalité, mesurée à l'aide du coefficient de Gini, a augmenté, passant de 0,37 en 1992 à environ 0,41 en 2006²⁰⁹. Cette tendance à l'augmentation du fossé existant entre les revenus des riches et ceux des pauvres est plus prononcée dans les zones urbaines, où le coefficient de Gini était de 0,43 en 2009, contre 0,36 dans les zones rurales²¹⁰.

205 Bureau ougandais de statistiques, *Recueil de statistiques 2010* (disponible à l'adresse <http://www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf%20documents/2010StatAbstract.pdf>).

206 http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Indicator_tables.pdf.

207 Rapport de 2007 sur la population ougandaise, cité dans le Plan national de développement de la République de l'Ouganda, Tableau 6.6, p. 185 (disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10141.pdf>).

208 Banque mondiale – Indicateurs de développement dans le monde - Ouganda (disponible à l'adresse <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>).

209 République de l'Ouganda. 2010. Plan national de développement (2010/11-2014/15), Tableau 2.2, p. 16 (disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10141.pdf>).

210 *Ibidem*, Tableau 6.6, p. 185 et Tableau 2.2, p. 16.



Les exportations d'aliments entre l'Ouganda et les pays frontaliers touchés par des conflits (République démocratique du Congo, Kenya, Rwanda et Soudan du Sud) ont provoqué une flambée des prix intérieurs des produits alimentaires, ce qui a pesé encore plus sur la capacité des populations pauvres et vulnérables d'accéder à une alimentation adéquate. De plus, même si une politique monétaire rigoureuse a ramené le taux d'inflation de 42 pour cent en 1992 à 12,6 pour cent en 2009, la population ougandaise souffre actuellement d'un faible pouvoir d'achat, avec une inflation annuelle qui est de loin supérieure aux 5 pour cent prévus par la Banque nationale de l'Ouganda.

En deux décennies, de 1979 à 1999, le pourcentage de personnes souffrant de sous-alimentation en Ouganda a baissé, de 33 à 19 pour cent, mais entre 1990-1992 et 2004-2006, le nombre effectif des personnes sous-alimentées a augmenté de 800 000 individus, passant de 3,6 à 4,4 millions²¹¹. Sur la même période, la disponibilité énergétique alimentaire (DEA)²¹² avait augmenté de 2 270 à 2 370 kilocalories par personne et par jour en 2004-2006²¹³, ce qui montre bien que les disponibilités alimentaires sont suffisantes pour la population ougandaise, mais que l'accès à la nourriture reste un problème. Cette croissance des disponibilités alimentaires, les taux soutenus de croissance économique susmentionnés et l'augmentation du nombre de personnes sous-alimentées ont été accompagnés d'une croissance démographique moyenne de 3,4 pour cent. S'il est vrai que des mesures pourraient s'imposer pour contrôler la croissance démographique, il faut aussi s'efforcer d'étudier les causes structurelles profondes de la faim, de manière à améliorer l'accès aux aliments des plus démunis. Il est également essentiel de lancer des programmes encourageant les activités rémunératrices et d'investir dans l'éducation et la création d'emplois, pour lutter à long terme contre l'insécurité alimentaire.

En 2004, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et le Ministère de la santé ont entrepris conjointement une évaluation de l'alimentation et de la nutrition en Ouganda. Les données tirées de cette évaluation ont été utilisées, en 2005, pour la formulation de la stratégie et du plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition (UFNSIP)²¹⁴. De plus, des informations sur la vulnérabilité nutritionnelle et ses liens avec la pauvreté ont été présentées dans une analyse de l'état de pauvreté, effectuée en 2003 et 2005 par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique (MFPED). La vulnérabilité a été classée en différentes catégories, selon trois facteurs causals: conflit armé, croissance démographique et pauvreté²¹⁵. Les populations touchées par des conflits armés internes ou aux frontières sont souvent exposées à une insécurité alimentaire due à un manque d'accès aux aliments.

211 http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/eng/Uganda_E.pdf.

212 La DEA désigne l'ensemble des aliments disponibles dans un pays donné pour la consommation humaine. Elle est exprimée en kilocalories par personne et par jour. Voir également FAO. 2008. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.

213 FAO. 2009. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Annexe technique. Tableau 2, p. 53. Rome.

214 République de l'Ouganda, *Stratégie nationale sur l'alimentation et la nutrition, version définitive*, novembre 2005 (disponible à l'adresse <http://www.health.go.ug>).

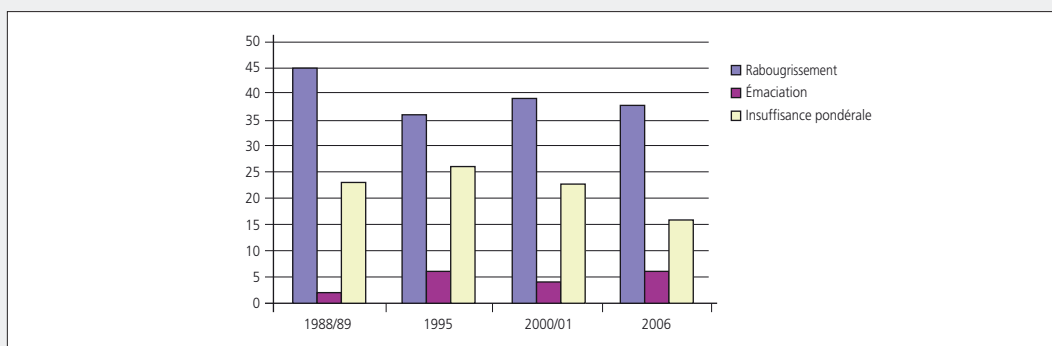
215 Cette catégorie est apparue pour la première fois dans le rapport de 2003 sur la pauvreté, établi par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique. Elle a également été utilisée dans le projet de stratégie et plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition (2005).

Avant 2009, il y avait plus d'un million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), installées dans les régions du Nord et du Nord-Est de l'Ouganda, et plus de 200 000 réfugiés tributaires d'une aide alimentaire humanitaire²¹⁶. De plus, l'insécurité alimentaire est souvent le lot des orphelins et des familles vivant avec le VIH/Sida – une pandémie affectant plus de deux millions de personnes (6,8 pour cent de la population)²¹⁷. Le Ministère compétent et le Bureau ougandais de statistiques s'efforcent actuellement de réaliser une seconde enquête.

Dans la région semi-aride de Karamoja (Nord-Est), des sécheresses persistantes se sont succédées au cours des dernières années, entraînant un risque de famine: la mortalité humaine et du bétail serait en hausse, en raison de manque d'aliments et d'eau. En outre, la prolifération d'armes légères dans les régions où prévalent le mode de vie nomade et les déplacements de troupeaux a provoqué des guerres tribales brutales au fil des ans. Les ménages ont été privés de force de leurs propres ressources alimentaires, en raison du vol de bétail, des vols armés et de conflits tribaux périodiques au sujet des pâturages, ce qui a fait de Karamoja l'une des régions les plus pauvres et les plus exposées à l'insécurité alimentaire de tout le pays.

Les chiffres ci-après montrent que les indicateurs de la malnutrition ne se sont guère améliorés. En Ouganda, le rabougrissement, qui est un indicateur de dénutrition chronique, affecte toujours près de 40 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans.

Malnutrition parmi les enfants âgés de 6 à 59 mois (%)



Source: Enquêtes sur la démographie et la santé en Ouganda: 1988-1989, 1995, 2000-2001, et 2006.

Même si des groupes vulnérables ont été identifiés, on ne dispose pas de données désagrégées sur la sécurité alimentaire de groupes vulnérables spécifiques, comme les enfants, les personnes âgées, les malades chroniques, les minorités ethniques, les handicapés et d'autres groupes encore. Ce problème est dû au fait que l'Ouganda ne dispose pas d'un système de données complet au niveau national. Une initiative a été prise pour améliorer la qualité et la fiabilité des statistiques

216 FAO. 2004. *Étude de cas sur le Droit à l'alimentation: Ouganda*. IGWG RTFG/INF 4/APP.4: Tableau 5, p.16. Rome. (disponible à l'adresse <http://www.internal-displacement.org/countries/uganda>). Depuis lors, les deux tiers des 1,5 million de PDI qui vivaient dans des camps sont rentrés dans leur région d'origine.

217 Ministère de la santé et ORC Macro. 2005. *National HIV/AIDS Sero Behavioral Survey*. (Disponible à l'adresse <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/AIS2/AIS2.pdf>).



alimentaires et agricoles du pays, de façon à harmoniser les données aux niveaux national, infranational et des métadonnées, en vue de lutter contre la faim. Cette initiative, connue sous le nom de Country STAT²¹⁸ a été lancée par la FAO et est exécutée par le Bureau ougandais de statistiques, en collaboration avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches.

Si l'on veut concrétiser le droit à une alimentation adéquate, il faut disposer de mécanismes de collecte et de gestion des données, qui soient à la fois systématiques et scientifiques, notamment en ce qui concerne les données nationales d'identification, car ils serviront comme base pour prendre des décisions importantes et pour expliquer aux porteurs d'obligations comment intervenir en faveur de tous les groupes vulnérables [...].

Joel Aliro Omara, ex-Commissaire, Commission ougandaise des droits de l'homme

L'expérience de l'Ouganda enseigne une chose: il faut entreprendre une évaluation de référence sur le droit à l'alimentation, à l'aide d'indicateurs couvrant à la fois les processus suivis et les résultats obtenus en matière de réalisation du droit à l'alimentation. Ce type d'évaluation doit examiner les effets des programmes existants de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de protection sociale, de lutte contre la pauvreté et d'habilitation des populations. En outre, les méthodes déjà disponibles pour évaluer l'apport alimentaire peuvent se révéler des outils relativement simples pour identifier les groupes vulnérables et exposés à l'insécurité alimentaire.

3. Évaluer les lois, les institutions et les politiques

Selon la Directive 17.2 sur le droit à l'alimentation, les États peuvent envisager d'effectuer des « évaluations de l'impact sur le droit à l'alimentation », afin de déterminer l'impact des politiques, des programmes et des projets nationaux sur la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate de la population en général et des groupes vulnérables en particulier. En Ouganda, l'État n'a pas encore réalisé de telles évaluations. Des acteurs non-étatiques ont toutefois effectué des évaluations indépendantes afin de promouvoir des activités de sensibilisation à ce droit²¹⁹.

Des données concrètes donnent à penser qu'un environnement politique, social et économique porteur est en train de voir le jour en Ouganda et montrent que des mesures sont prises pour rétablir la gouvernance démocratique, la paix et les droits de l'homme, avec la création d'une Commission indépendante des droits de l'homme et d'un cadre actif de coopération internationale, auquel sont associés des donateurs bilatéraux et multilatéraux et des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, des progrès importants ont été réalisés sur la voie d'une réforme des politiques et des lois qui tient largement compte des questions de sécurité alimentaire et de nutrition et du droit à l'alimentation. La politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition, qui reconnaît explicitement le droit à l'alimentation, a été adoptée en 2003, alors que la Stratégie et le Plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition ont été rédigés en 2005,

218 <http://www.countrystat.org/uga>.

219 Par exemple, des études thématiques concernant l'impact des politiques et des cadres juridiques sur le droit à l'alimentation de la population ougandaise ont été présentées lors d'un séminaire national sur le droit à l'alimentation, organisé par la Commission ougandaise des droits de l'homme, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et l'Université Makerere. Les conclusions du séminaire national ont été prises en compte lors de la préparation d'une étude de cas sur le droit à l'alimentation en Ouganda. Le rapport sur cette étude de cas (février 2004) a été une source importante d'informations pour les décideurs et les responsables de la mise en œuvre et elle a aussi fourni des informations au Groupe de travail intergouvernemental chargé des Directives sur le droit à l'alimentation.

en tant que mécanisme de coordination multisectorielle destiné à faciliter la réalisation des objectifs de la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique reste lacunaire, étant donné que le Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition, qui est sa base juridique, n'a pas encore été promulgué.

Du fait de l'absence de lois sur le salaire minimum, le nombre de travailleurs mal payés a augmenté, à la fois dans le secteur structuré et non structuré, et parmi les citoyens pauvres et les squatteurs urbains sans terre. Ce facteur risque de gêner sérieusement l'accès des groupes vulnérables à l'assortiment alimentaire nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un régime alimentaire adéquat sur le plan nutritionnel.

Selon l'expérience de l'Ouganda, la plus grande difficulté réside dans le fossé existant entre les déclarations de principes et les faits concrets. Les politiques globales de croissance macroéconomique, notamment les stratégies de réduction de la pauvreté, n'ont pas tenu compte des principes et des approches des droits de l'homme lors de la mise en œuvre²²⁰. De plus, l'Ouganda n'a pas soumis de rapport sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels, comme l'exigeaient les Articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le cinquième rapport était attendu pour juin 2010²²¹.

On pourrait en conclure que les capacités institutionnelles sont insuffisantes pour évaluer le respect des droits économiques, sociaux et culturels, ce qui ne fait que souligner davantage la nécessité d'intensifier les programmes de sensibilisation et de renforcement des capacités. Dans ce contexte, les Directives sur le droit à l'alimentation peuvent servir de moyen de renforcement des capacités.

Un autre exemple illustrant le manque de capacités institutionnelles est la non-application par l'Ouganda de la « Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire », adoptée lors du Sommet de l'Union africaine de 2003, qui engage les pays africains à allouer au minimum dix pour cent de leur budget national à l'agriculture et à la sécurité alimentaire. En fait, l'agriculture est l'un des secteurs les moins bien financés, étant donné qu'elle a reçu constamment moins de cinq pour cent du budget national²²².

4. Des stratégies cohérentes en matière de sécurité alimentaire

Les stratégies d'éradication de la pauvreté de l'Ouganda et les Directives sur le droit à l'alimentation

En 1997, l'Ouganda a élaboré, comme d'autres pays pauvres très endettés, un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui a par la suite été adopté sous le nom de Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP). Ce Plan d'action représentait le cadre

220 Voir l'étude de cas sur le droit à l'alimentation en Ouganda, présenté au Groupe de travail intergouvernemental qui a élaboré les *Directives volontaires sur le droit à l'alimentation* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/righttofood/kc/download/vl/docs/AH258.pdf>).

221 Voir les informations détaillées sur la situation des rapports de l'Ouganda au PIDESC (disponibles à l'adresse <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=182.5#182.5>).

222 République de l'Ouganda, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches, PDDAA, Brochure 5 – octobre 2009 (disponible à l'adresse <http://www.nepad-caadp.net/pdf/stocktaking%20-%20Uganda.pdf>). Voir également le document de la FAO sur la suite donnée à la Déclaration de Maputo (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/J1604f.htm>).



global de développement national, de politique institutionnelle et de planification de l'Ouganda, qui fait de l'éradication de la pauvreté grâce à la croissance économique l'objectif fondamental, qui prime sur tous les autres programmes de développement. Le deuxième document stratégique pour la réduction de la pauvreté, PEAP 2004-2005 – 2007-2008, se fixe pour objectif de réduire la pauvreté à 10 pour cent d'ici 2017 et repose sur cinq piliers:

- Gestion de l'économie
- Amélioration de la production, de la compétitivité et des revenus
- Sécurité, règlement des différends et gestion des catastrophes
- Bonne gouvernance
- Développement humain

Les politiques choisies et les mesures prises au titre de chaque pilier ont un impact sur la réalisation du droit à l'alimentation en Ouganda et peuvent avoir à la fois des effets positifs et des effets négatifs.

Le premier pilier vise principalement à stimuler la croissance économique en préservant la stabilité macroéconomique et en encourageant le secteur privé. Les Directives sur le droit à l'alimentation, notamment les Directives 2.4, 2.6 et 2.7, auraient dû être prises en considération lors de la mise en œuvre des politiques de développement économique. Ces directives suggèrent en effet l'adoption d'une approche globale lors de l'élaboration des politiques économiques, approche qui prévoit des dispositifs de protection sociale adéquats, des méthodes d'amélioration des moyens d'existence, des efforts de renforcement des capacités institutionnelles, des garanties pour le bon fonctionnement du marché et des cadres réglementaires. Les directives encouragent également les investissements dans les zones rurales, où prédominent la pauvreté et la faim, afin d'améliorer l'accès à des facteurs de production comme la terre, les capitaux et les technologies. Il faudra, parallèlement à ces mesures, encourager la participation ascendante aux décisions concernant les politiques économiques, tout en répondant aux tendances qui font jour en matière de pauvreté urbaine.

Le deuxième pilier du Plan d'action 2004-2005 – 2007-2008 encourage les activités agricoles à valeur ajoutée ainsi que la transformation socio-économique, dans le but d'éradiquer la pauvreté. À ce titre, un Plan de modernisation de l'agriculture a été établi pour améliorer la productivité, la compétitivité et les revenus, dans le cadre de ce Plan d'action. Le Plan de modernisation de l'agriculture vise à améliorer les résultats dans sept domaines prioritaires: recherche agricole, services consultatifs en agriculture, enseignement agricole, accès aux financements ruraux, commercialisation et transformation des produits agricoles, utilisation durable et gestion des ressources naturelles et infrastructures rurales. Ce Plan ne vise pas les pauvres qui sont vulnérables et défavorisés sur le plan économique, mais il cherche plutôt à donner les moyens voulus aux pauvres qui sont économiquement actifs et possèdent des terres ou les capacités requises pour se lancer dans l'agriculture commerciale. Il vise aussi à parvenir à la sécurité alimentaire en faisant levier sur le marché (commercialisation), sans envisager de dispositifs nationaux de protection sociale, pour préserver le droit à l'alimentation des paysans pratiquant l'agriculture de subsistance, qui n'ont guère les ressources voulues pour produire des cultures à écouler sur le marché. Les méthodes de soutien des groupes vulnérables et de création de dispositifs de protection sociale sont décrites dans les Directives 13 et 14.

Le troisième pilier se concentre sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des personnes déplacées vivant dans le Nord de l'Ouganda. Dans cette région, l'avènement de la paix est essentiel pour assurer la sécurité alimentaire de plus d'un million de personnes

déplacées, qui n'ont pas pu vraiment se consacrer à l'agriculture ou au commerce depuis plus de 20 ans et qui sont restées entièrement tributaires de l'aide alimentaire humanitaire. La présence de personnes déplacées est un problème politique délicat mais il faut absolument veiller à ce que ces personnes aient en permanence accès à une alimentation adéquate, comme le prévoit la Directive 16.5. Les Directives 16.1 et 16.2 affirment également que l'alimentation devrait être considérée comme une ressource nationale stratégique et qu'elle ne devrait jamais être utilisée comme moyen de pression politique et économique. Les Directives sur le droit à l'alimentation se réfèrent à la Convention de Genève de 1949 et à ses Protocoles additionnels de 1977 pour souligner l'importance du droit humanitaire et rappeler qu'il est interdit d'utiliser la famine comme un outil politique. En 1999, le Cabinet ougandais a approuvé une politique nationale et un cadre institutionnel pour la préparation aux catastrophes, qui ont été révisés en 2003. Par la suite, en consultation avec la Commission ougandaise des droits de l'homme et des organismes du système des Nations Unies, le Gouvernement a adopté une politique nationale sur les populations déplacées à l'intérieur du pays et un cadre stratégique pour la préparation aux catastrophes et la gestion des secours, qui devaient être mis en œuvre par le Cabinet du Premier Ministre. Ils devaient fournir un cadre de coordination pour les secours humanitaires et l'aide alimentaire, en cas d'urgence. La politique sur les populations déplacées à l'intérieur de pays (PDI) engageait l'État à protéger les droits et prestations dont bénéficiaient les PDI lors de leur déplacement et à faciliter leur réinstallation et leur réintégration dans la société. La politique prévoyait que la protection de la sécurité alimentaire des PDI relevait de la responsabilité de l'État mais cette protection n'a pas été efficacement assurée pour la majorité des PDI déracinées à cause du conflit entre l'État et l'Armée de résistance du Seigneur. En outre, en 2009, plus de la moitié des PDI sont retournées dans leurs zones d'origine mais ce rapatriement massif a largement dépassé les capacités de planification du relèvement en Ouganda²²³. Quant au Programme de consolidation de la paix, de relèvement et de développement réalisé par les Nations Unies dans le Nord de l'Ouganda, et à son objectif, qui était d'aligner les interventions des Nations Unies sur la base du cadre stratégique de l'Ouganda sur les PDI, les résultats n'ont pas encore été évalués.

Le quatrième pilier, consacré à la bonne gouvernance, vise à poursuivre sur la voie de la démocratisation, à assurer le respect des droits de l'homme, à établir le principe d'imputabilité et de transparence des pouvoirs publics et à mettre en place un système judiciaire efficace et efficient. Plusieurs Directives sur le droit à l'alimentation recommandent d'assurer une bonne gouvernance, notamment la Directive 1, intitulée « Démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme et primauté du droit », la Directive 7 sur les cadres juridiques et la Directive 18, qui encourage les États à recourir à des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour progresser dans la réalisation du droit à l'alimentation. Les structures institutionnelles en place en Ouganda n'ont pas assumé de responsabilités spécifiques pour le droit à l'alimentation, en raison de contraintes budgétaires et de limites de capacités. La Commission ougandaise des droits de l'homme n'a pas accordé la priorité au suivi du droit à l'alimentation, faute de ressources adéquates, alors que le processus de réforme sectorielle du Secteur justice, législation et ordre, la Commission de réforme juridique et le Parlement n'ont pas pris de mesures importantes pour le suivi des clauses relatives au droit à l'alimentation contenues dans les instruments internationaux sur les droits de l'homme auxquels l'Ouganda a adhéré.

223 [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/04678346A648C087802570A7004B9719?OpenDocument).



Le cinquième et dernier pilier souligne l'importance du développement humain et indique les moyens à mettre en œuvre: amélioration de l'éducation et développement des compétences, soins de santé maternelle et infantile, services d'adduction d'eau et d'assainissement, développement social et questions transversales – notamment malnutrition, VIH/sida et croissance démographique. Ces objectifs sont similaires à ceux recommandés par les Directives sur le droit à l'alimentation, comme la Directive 11 sur l'éducation, la Directive 8 sur l'accès aux ressources et aux moyens de production et la Directive 10 sur la nutrition. En 1999, l'Ouganda a établi une politique nationale de la santé, comme base pour l'élaboration de Plans stratégiques du secteur de la santé (HSSP I et II) destinés à améliorer la nutrition des enfants et l'accès aux soins de santé primaires. Néanmoins, les Plans stratégiques du secteur de la santé n'envisageaient pas de soins nutritionnels pour d'autres groupes vulnérables. L'Ouganda a réalisé un Programme d'éducation primaire universelle, pour assurer le développement humain, grâce à l'éducation pour tous.

Politiques favorisant le droit à l'alimentation

Après plus de dix ans de négociations et de débats entre les acteurs de différents secteurs, représentés au sein du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, la Politique nationale sur l'alimentation et la nutrition a été adoptée en juillet 2003, sous les auspices du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et du Ministère de la santé²²⁴. Cette politique reconnaît expressément le droit à une alimentation adéquate et se fixe pour objectif d'appuyer sa concrétisation progressive dans le pays²²⁵.

Dans l'avant-propos de la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches et le Ministère de la santé réaffirment que l'Ouganda s'engage à lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, en déclarant: « Le Gouvernement s'engage à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle de tous les Ougandais, comme prescrit dans la Constitution. Cette politique est donc importante puisqu'elle définit le cadre de référence des activités qui seront réalisées pour résoudre les problèmes alimentaires et nutritionnels de l'Ouganda »²²⁶.

Dans la section retraçant l'histoire de la question, la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition cite les instruments internationaux sur les droits de l'homme qui reconnaissent le droit à l'alimentation, en mentionnant tout spécialement l'Article 25(1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme²²⁷ et les Articles 11(1) et 11(2) du Pacte international relatif aux droits

224 http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda_foodandnutritionpolicy.pdf.

225 Un séminaire national de trois jours a eu lieu à l'hôtel Nile Resort, dans le district de Jinja, du 22 au 24 janvier 2003 sur le thème « Pour la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate en Ouganda ». Il a rassemblé diverses parties prenantes provenant des institutions gouvernementales, d'organisations internationales, d'organisations nationales de la société civile, du secteur privé et des associations paysannes. Il était organisé conjointement par la Commission ougandaise des droits de l'homme, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches, l'Université Makerere, et le Projet international sur le droit à l'alimentation et le développement, basé à Oslo. Les débats tenus lors du séminaire de Jinja ont eu une influence déterminante sur le texte définitif ayant trait au droit à l'alimentation, dans la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition (disponible à l'adresse <http://www.ajfand.net/IssueIV%20files/IssueIV-News%20Bits%20-%20National%20seminar.htm>).

226 République de l'Ouganda. 2003. La politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition (disponible à l'adresse http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Uganda/Uganda_foodandnutritionpolicy.pdf).

227 <http://www.un.org/lfhr/documents/udhr/index.shtml>.

économiques, sociaux et politiques²²⁸. La loi rappelle que le débat sur le droit à l'alimentation est né et s'est poursuivi lors de conférences internationales et des Sommets mondiaux de l'alimentation de 1996 et 2002.

Étant donné que l'Ouganda est un État partie au PIDESC (ratifié en 1987), la Politique sur l'alimentation et la nutrition s'engage à guider le processus de mise en œuvre du droit à l'alimentation. L'objectif statutaire XXII de la Constitution de 1995 se réfère également à l'engagement de parvenir à une sécurité alimentaire et nutritionnelle optimale, de façon à garantir à tous les habitants de l'Ouganda le plus haut niveau possible de santé et de bien-être²²⁹. Les dispositions concernant la mise en œuvre de cette politique reposent sur des principes relatifs aux droits de l'homme et donnent aux responsables le mandat nécessaire pour promouvoir des mesures de lutte contre la faim, dans le cadre des droits de l'homme.

La Politique sur l'alimentation et la nutrition a pour objectif d'améliorer l'état nutritionnel de tous; à cette fin, elle prévoit des interventions multisectorielles coordonnées axées sur l'alimentation et la nutrition, ainsi que sur l'accroissement des revenus, dans le but de construire une nation saine et d'assurer durablement le bien-être économique et social de tous. Elle indique douze domaines d'intervention prioritaire: 1) Disponibilités vivrières et accès aux aliments; 2) Transformation et préservation des aliments; 3) Entreposage, commercialisation et distribution des produits alimentaires; 4) Commerce extérieur des aliments; 5) Aide alimentaire; 6) Normes alimentaires et contrôles de la qualité des aliments; 7) Nutrition; 8) Santé; 9) Information, éducation et communication; 10) Parité homme-femme, alimentation et nutrition; 11) Alimentation, nutrition et surveillance; 12) Recherche .

L'absence d'un Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, ayant un statut officiel et juridique, et du Secrétariat correspondant a freiné la mise en œuvre de la Politique sur l'alimentation et la nutrition au niveau des autorités locales. Le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition, actuellement à l'étude, prévoit la mise en place du cadre institutionnel nécessaire et peut faciliter la mise en œuvre d'initiatives à l'échelle locale. La Politique sur l'alimentation et la nutrition prévoit que les conseils locaux et le conseil national devront coordonner leur action pour l'établissement de comités sur l'alimentation et la nutrition au niveau des districts ou à un échelon inférieur, et pour la production de données sur la sécurité alimentaire et la nutrition, qui seront utilisées lors de la planification des politiques nationales.

Parmi les autres politiques qui favorisent le droit à une alimentation adéquate en Ouganda, on peut citer: la Politique nationale de la santé de 1999, mise en application par le Ministère de la santé; la Politique nationale sur les orphelins et autres enfants vulnérables de 2004, mise en œuvre par le Ministère de la parité, du travail et du développement social; la Politique nationale pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, mise en œuvre par le Cabinet du Premier Ministre; et la Politique nationale sur la culture de 2006. Un projet de politique nationale sur les terres était examiné par les parties prenantes en 2009, mais les positions se sont divisées sur la question et une opposition marquée est venue d'institutions culturelles vouées à la protection et de membres du grand public, qui voyaient dans ce processus une tentative non transparente de « saisie » de terres appartenant à des personnes vulnérables.

228 <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>.

229 http://www.ugandaembassy.com/Constitution_of_Uganda.pdf.



La Stratégie et le Plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition, dans leurs rapports avec le droit à l'alimentation

La Stratégie et le Plan d'investissement pour l'alimentation et la nutrition ont été élaborés par le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition et ont été approuvés par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches, ainsi que par le Ministère de la santé en novembre 2005. Ils sont actuellement en attente de l'approbation du Cabinet, avant d'être soumis au Parlement pour débat. Ils portent principalement sur les questions suivantes: activités de sensibilisation pour une bonne gouvernance; coordination intersectorielle; habilitation des porteurs d'obligations et des titulaires de droits; décentralisation des politiques; et égalité homme-femme, notamment appui nutritionnel à toutes les femmes en âge de procréer. Lorsqu'ils seront adoptés en bonne et due forme, la stratégie et le plan d'investissement constitueront une plateforme permettant au Gouvernement d'engager des ressources politiques, financières et administratives pour honorer ses obligations nationales et internationales, juridiquement contraignantes, en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la nutrition, y compris la réalisation du droit à l'alimentation pour toutes les communautés et tous les ménages vivant dans le pays.

La stratégie et le plan d'investissement proposés, après avoir reconnu le droit à une alimentation adéquate et réaffirmé l'engagement de l'Ouganda à concrétiser ce droit, expliquent pourquoi et dans quelle mesure l'insécurité alimentaire et nutritionnelle est une question appelant des politiques spécifiques. Ils examinent les causes de la malnutrition infantile et ses répercussions tout au long de l'existence et identifient les groupes vulnérables sur le plan nutritionnel en fonction de trois facteurs – vulnérabilité due à la situation démographique ou sanitaire, aux conflits et aux stratégies de subsistance. Un certain nombre d'éléments importants manquent encore: i) l'identification des indicateurs de suivi; ii) la capacité financière et d'autres ressources pertinentes nécessaires à la mise en application de la politique sur l'alimentation et la nutrition; iii) un plan d'investissement; iv) les outils et les ressources nécessaires à une bonne stratégie de mise en application. Il est impératif d'accélérer l'approbation de cette stratégie et de ce plan d'investissement afin de mettre en place la plate-forme et le programme d'action requis pour la réalisation du droit à l'alimentation.

5. Attribuer les rôles et les responsabilités

L'engagement politique de l'Ouganda à réaliser progressivement le droit à l'alimentation remonte à 1987, date à laquelle le pays a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition a été établi la même année, pour les besoins de la cause, afin de conseiller le Gouvernement sur les politiques applicables à l'alimentation et à la nutrition, notamment en ce qui concerne leur planification, élaboration, programmation, mise en œuvre, recherche, suivi et évaluation. Treize institutions et secteurs sont représentés au sein du Conseil, de manière à assurer une bonne représentation et participation. Le président est nommé par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches. Il faut toutefois noter que le Conseil est actuellement dépourvu des structures opérationnelles et du mandat juridique requis pour assumer ces responsabilités. Le Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition, lorsqu'il sera promulgué, devrait définir le profil souhaitable pour les membres du Conseil et recommander qu'un siège soit réservé à la Commission ougandaise des droits de l'homme.

Des institutions comme la Commission ougandaise des droits de l'homme ont été établies pour promouvoir les principes de bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Conformément à l'Article 52 (10) (h) de la Constitution de 1995, la Commission est une institution autonome chargée de veiller au respect par l'État des instruments et des traités internationaux sur les droits de l'homme auxquels il a adhéré. Le Secteur Justice, Législation et Ordre est un processus de réforme mené au sein du secteur judiciaire pour assurer un traitement humain de tous les prisonniers et leur accès à la justice, moyennant la coordination de diverses institutions représentant le bras judiciaire de l'État. De plus, il existe un « Inspectorat du Gouvernement » autonome et bien établi, géré par un « Inspecteur général du Gouvernement », qui a pour mandat de lutter contre la corruption; à cette fin, il réalise des enquêtes et procède à des poursuites, il désigne, en vue de les déshonorer, les individus ou les institutions coupables de corruption ou ayant participé, d'une façon ou d'une autre, à des activités de corruption.

En 1997, dans le cadre de son deuxième plan de réduction de la pauvreté, l'Ouganda a créé un Plan pour la modernisation de l'agriculture (PMA), destiné à transformer l'agriculture de subsistance du pays en une agriculture commerciale. Le Plan pour la modernisation de l'agriculture fournit un cadre stratégique et des directives pour la planification des politiques et des investissements sectoriels et intersectoriels, au niveau local et national, et aide le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches à stabiliser l'économie alimentaire et agricole. Le Bureau ougandais des normes collabore avec le Ministère de la santé pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, la prévention et la maîtrise des maladies, des soins adéquats et une meilleure sécurité nutritionnelle. Le cadre institutionnel ougandais ne mentionne pas d'objectifs institutionnels ou de mandats se rapportant spécifiquement au droit à l'alimentation, car il considère que les différentes étapes seront atteintes graduellement, grâce à la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le Secrétariat et le Comité de pilotage du Plan de modernisation continuent à jouer un rôle important, en favorisant différents processus (politiques, stratégiques, législatifs et de planification) dans le cadre *ad hoc* du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition. De cette façon, il est possible de définir le degré de priorité des interventions budgétaires en faveur du droit à une alimentation adéquate. Toutefois, malgré son rôle d'appui, le Plan de modernisation de l'agriculture a été critiqué; on lui reproche de suivre un programme d'action à prédominance commerciale, qui prévoit l'habilitation des agriculteurs déjà organisés et des pauvres considérés comme actifs, à l'exclusion des autres, et de chercher à parvenir à la sécurité alimentaire grâce au développement de l'agriculture commerciale, sans prendre en compte les pauvres vulnérables qui n'ont pas les moyens voulus pour produire pour le marché²³⁰.

230 L'ensemble du secteur agricole a progressé de 0,7 pour cent en 2006-2007, alors que le sous-secteur des cultures vivrières a baissé de 0,9 pour cent. Ce secteur devrait cependant se développer, en raison de l'augmentation des engagements budgétaires et de la restructuration des Services consultatifs nationaux sur l'agriculture, qui cherchent à faire de la production des cultures vivrières un moyen d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages. Voir: Ministère des finances, de la planification et du développement économique. 2008. *Background to the Budget 2008-2009*, p. 13 (voir <http://www.finance.go.ug>).

Le diagramme illustre l'architecture institutionnelle en Ouganda. Au sommet, le **Cabinet**, le **Parlement** et la **Judiciaire** sont représentés par des boîtes rectangulaires. Le Cabinet et le Parlement sont reliés par une double flèche horizontale, tout comme le Parlement et la Judiciaire. En dessous du Parlement, une boîte rectangulaire indique le **Suivi et approbation du budget par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique**. Cette boîte est reliée au Parlement par une double flèche verticale. En dessous de celle-ci, une autre boîte rectangulaire mentionne le **Comité de pilotage du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition et du Plan de modernisation de l'agriculture**, relié par une double flèche verticale. Au bas du diagramme, trois cercles sont disposés en arc. Le cercle de gauche, en bleu, est le **Ministère de l'agriculture et Plan de modernisation**, qui gère l'économie alimentaire et agricole, la production, la vivrière, la stabilité, l'accessibilité et la distribution des approvisionnements. Le cercle de droite, également en bleu, est le **Ministère de la santé et Bureau ougandais des normes**, responsable de la santé, de l'assainissement, de la sécurité sanitaire des aliments et de la sensibilisation à la sécurité nutritionnelle. Le cercle central, en blanc avec une bordure rouge, est dédié à la **Planification, application et suivi des politiques et stratégies sur l'alimentation et la nutrition**. Des double flèches verticales relient ce cercle central aux boîtes du suivi budgétaire et du comité de pilotage situées au-dessus.

Cette analyse réaffirme que le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition et le Plan de modernisation de l'agriculture doivent absolument définir le degré de priorité des stratégies et activités visant la production vivrière intérieure et l'habilitation des titulaires de droits, pour leur permettre d'accéder à des aliments adéquats et de revendiquer ces droits, en portant une attention particulière aux zones rurales. Étant donné que la faim est fortement concentrée dans les districts du Nord et du Nord Est de l'Ouganda, en raison des conflits et de la sécheresse, les cadres institutionnels existants doivent élaborer des plans d'action qui assurent une répartition équitable des approvisionnements alimentaires entre les zones excédentaires et les zones déficitaires.

Des partenariats entre le secteur privé et public ont été établis dans le cadre du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, en soulignant l'importance d'une représentation effective de toutes les parties prenantes au secteur de l'alimentation et de la nutrition, y compris des représentants d'organisations de la société civile, du secteur privé et des agriculteurs. Conformément à la politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition, des conseils locaux pour l'alimentation et la nutrition doivent être établis au niveau des districts, des circonscriptions, des comtés, des paroisses et des villages afin de coordonner les activités avec le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition avec l'objectif de parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau local.

Même si les rôles et les responsabilités sectoriels des institutions du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition touchent principalement à des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle, les obligations ayant trait au droit à l'alimentation (à savoir respecter, protéger et faire appliquer ce droit) ne sont pas explicitement prévues dans le cadre de ce Conseil. Il est donc essentiel que les acteurs concernés envisagent d'intégrer des normes et des principes internationaux se rapportant aux droits de l'homme dans les activités du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition. À cet égard, il faudra mettre l'accent sur l'Observation générale 12 et sur les Directives sur le droit à l'alimentation.

6. Un cadre juridique pour la réalisation du droit à l'alimentation

Dispositions constitutionnelles

L'État reconnaît expressément le droit de chaque habitant à une alimentation adéquate dans la Constitution de 1995 de la République de l'Ouganda, notamment dans les *Objectifs nationaux et principes directeurs des politiques d'État*. L'objectif XIV est libellé comme suit:

L'État s'efforcera d'appliquer les droits fondamentaux de tous les Ougandais à la justice sociale et au développement économique et veillera notamment à ce que: a) tous les efforts de développement visent à garantir le bien-être social et culturel maximal de la population; b) les Ougandais jouissent de droits et opportunités et aient accès à des services d'éducation et de santé, à un approvisionnement en eau propre et potable, au travail, à un abri décent, à des vêtements adéquats, à la sécurité alimentaire, à la pension et à la retraite.

De plus, l'Objectif XXII de la Constitution porte spécifiquement sur la sécurité alimentaire et la nutrition et souligne ce qui suit:

L'État a) prend des mesures appropriées pour encourager la population à cultiver et entreposer des aliments adéquats; b) met en place des réserves nationales de produits alimentaires; c) encourage une bonne nutrition grâce à une éducation généralisée et d'autres moyens appropriés de construire un État sain.

Le Chapitre 4 de la Constitution, intitulé *Protection et promotion des droits fondamentaux et autres droits de l'homme et libertés* s'intéresse clairement à la sécurité alimentaire, mais ne cite pas le droit à une alimentation adéquate parmi les droits fondamentaux. On peut donc considérer que ce droit ne bénéficie pas d'un soutien législatif adéquat. Il s'agit plutôt d'un objectif statutaire inscrit dans la Constitution, prévu implicitement aux articles XIV et XXII, et bénéficiant de la protection qui entoure les droits fondamentaux prévus dans la Constitution. Ce droit ne peut donc être réalisé que progressivement, par la mise en application de politiques spécifiques. Le cadre juridique de l'Ouganda est donc composé de lois isolées qui ne prévoient aucun mécanisme de correction ou de recours en cas de violation du droit à l'alimentation ou d'autres droits de l'homme.

Législation nationale intéressant le droit à l'alimentation

Les lois reprises dans la liste ci-après ont été identifiées comme étant des lois pouvant intéresser la concrétisation progressive du droit à l'alimentation:



- La *Loi sur les aliments et les médicaments*²³¹ (1964): elle régleme essentiellement la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. Il faut néanmoins préciser que l'Autorité nationale chargée des médicaments (NDA) a transformé la partie de cette loi se rapportant aux médicaments en une *Loi sur les médicaments* datée de 1993, alors que le Ministère de la santé dirige actuellement les efforts déployés pour rédiger un projet de loi sur la sécurité sanitaire des aliments.
- La *Loi sur le Bureau ougandais des normes* (1993): elle porte création du Bureau en tant qu'institution chargée de contrôler et de réglementer la qualité et la sécurité sanitaire des aliments sur la base des normes et des directives internationales du *Codex Alimentarius*.
- Le *Statut sur l'eau* (1995, avec révision en 1997): elle cherche à garantir un approvisionnement suffisant en eau saine et propre pour satisfaire les besoins domestiques de tous les Ougandais.
- La *Loi sur l'enfance*, chapitre 59 de la législation ougandaise et sections 157 et 158 de la *Loi sur le Code pénal*: elle comporte des obligations pour l'État et pour les parents, qui sont tenus de donner des soins adéquats, y compris de la nourriture, à tous les enfants confiés à leur garde; elle stipule en outre que les parents négligeant les soins à donner aux enfants commettent un délit.
- La *Loi n° 12 sur le Bureau ougandais de statistiques* (1998): elle prévoit l'évaluation, l'analyse et la diffusion de toutes les statistiques nationales recueillies dans le cas d'enquêtes.
- La *Loi sur l'adultération des produits* (2000): elle prévoit que l'adultération des aliments est un crime.
- La *Loi sur la protection des plantes* (2000): elle garantit que les produits chimiques utilisés en agriculture pour soigner les plantes et les animaux respectent l'environnement.
- La *Loi sur les services nationaux consultatifs sur l'agriculture* (2001): elle institutionnalise les services nationaux consultatifs sur l'agriculture, en tant que pilier facilitant la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté dans le cadre du Plan pour la modernisation de l'agriculture.
- La *Loi sur les terres* (2004) (Amendement): elle clarifie quatre types de systèmes de propriété foncière – coutumier, communal, *Mailo* et tenure franche – et prévoit l'achat obligatoire, par le Gouvernement, de terres inexploitées ou sous-utilisées, à des fins de mise en valeur.
- *Loi sur les produits chimiques utilisés en agriculture* (2007): elle régleme l'utilisation des produits chimiques en agriculture, de façon à protéger la biodiversité agricole et à favoriser les systèmes vivriers durables et viables.

Le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition, 2009

Le Gouvernement ougandais avait initialement rédigé ce projet de loi en 2003, puis l'a révisé en 2008. Le projet actuel de 2009 est en attente d'adoption²³². Il a été conçu comme une première étape destinée à garantir que chacun vive à l'abri de la faim et puisse progressivement exercer son droit à une alimentation adéquate. Une fois qu'elle sera adoptée, cette loi sera aussi un instrument important pour l'application de la Stratégie et Plan d'investissement de l'Ouganda pour l'alimentation et la nutrition.

231 Pour des informations plus détaillées sur la Loi sur les aliments et les médicaments, se référer à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/codex/cafrica16/ca1606ae.pdf>. La législation ougandaise peut aussi être consultée à travers la Bibliothèque juridique nationale en ligne (http://www.ugandaonlinelawlibrary.com/lawlib/law_index.asp).

232 Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition. 2009 (Projet actuel disponible à l'adresse http://www.health.go.ug/nutrition/docs/population/FOOD_AND_NUTRITION_BILL_2009.pdf).

Les objectifs du projet de loi sont les suivants:

- (a) reconnaître, promouvoir, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation, en tant que droit fondamental de l'homme;
- (b) instaurer une base juridique pour la mise en œuvre de la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition;
- (c) planifier et appliquer la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition et lui allouer les crédits budgétaires voulus, en suivant une approche axée sur les droits et en veillant à la participation des titulaires de droits et à l'imputabilité des porteurs d'obligations;
- (d) garantir que la nourriture sera traitée comme une ressource stratégique nationale;
- (e) promouvoir les politiques sur l'alimentation et la nutrition, dans le cadre du développement national d'ensemble;
- (f) assurer la prise en compte des besoins des populations vulnérables dans les stratégies portant sur l'alimentation et la nutrition;
- (g) promouvoir les activités d'éducation publique et de sensibilisation portant sur l'alimentation et la nutrition, notamment dans les zones rurales, de manière à augmenter les effets de la loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle;
- (h) promouvoir l'élaboration de stratégies pour répondre aux préoccupations concernant l'alimentation et la nutrition, à tous les niveaux des pouvoirs publics.

Le projet de loi, reconnaissant qu'une alimentation adéquate est un droit fondamental de l'homme, auquel chaque être a droit sans discrimination, interdit l'inanition des citoyens ougandais et se promet de veiller à ce que tous les Ougandais puissent vivre à l'abri de la faim et de la dénutrition. Il veille aussi à ce que les groupes vulnérables – personnes âgées, nourrissons, enfants, orphelins, réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur du pays, femmes enceintes et mères allaitantes, handicapés, personnes souffrant de maladies chroniques, comme le VIH/sida, victimes de conflit, prisonniers, ruraux vivant dans des conditions précaires, populations marginalisées en milieu urbain – puissent bénéficier d'une nutrition de base, fournie par l'État. L'égalité et la protection contre les discriminations sont aussi des aspects mis en avant par le projet de loi, dans la mesure où il attend de l'État qu'il s'acquitte de ses obligations à l'égard des groupes vulnérables, sur un pied d'égalité avec le reste des citoyens.

L'accent mis sur la non-discrimination et sur d'autres directives adressées aux fonctionnaires apparaît clairement dans les principes de base du projet de loi, qui régiront sa mise en application dès qu'il deviendra une loi:

- (a) accès physique et économique aux aliments, dans l'équité et sans discrimination;
- (b) efforts coordonnés des pouvoirs publics et pleine participation de ces autorités à la solution de problèmes ayant trait à la sécurité alimentaire et nutritionnelle;
- (c) imputabilité des porteurs d'obligations et transparence dans le secteur alimentaire, notamment en ce qui concerne l'aide alimentaire d'urgence; dans ce but, le public aura libre accès à des informations fiables et actualisées sur les décisions et mesures prises;
- (d) participation de la population à la planification, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation des décisions que les concernent;
- (e) prise de décisions sur la base de données issues de la recherche scientifique et d'informations factuelles.



- (f) Le Projet de loi souligne le rôle des pouvoirs publics et précise le degré de contrôle que l'État doit mettre en place pour ce qui a trait au respect, à la protection, à la promotion et à l'application du droit à l'alimentation dans le pays. Ce critère définit un point de référence pour l'action de l'État: tout d'abord, fournir directement des aliments aux personnes les plus vulnérables, qui n'ont pas accès à la nourriture pour des raisons indépendantes de leur volonté et ensuite, adopter des mesures concrètes pour réaliser progressivement le droit à l'alimentation dans le pays.

Le projet de loi énonce les mesures à adopter pour atteindre les buts suivants: des aliments sont disponibles et accessibles pour tous; les aliments sont non seulement sains, mais ils ont aussi les qualités nutritives voulues; des services d'éducation et d'information sur les bonnes pratiques de nutrition sont disponibles pour l'ensemble de la population; la question des responsabilités en matière d'alimentation scolaire est élucidée. En général, il prévoit que les parents ont la responsabilité de fournir les repas scolaires aux écoliers de l'enseignement primaire. Il exige des chefs de ménage qu'ils veillent à ce que tous les membres du ménage aient suffisamment de réserves alimentaires et qu'ils exercent une activité rémunératrice pour prévenir la famine et la pauvreté. Ce sont les chefs de ménage qui doivent assumer la responsabilité de l'alimentation de leur famille; de son côté, l'État intervient pour fournir directement des aliments aux groupes particulièrement vulnérables, qui ne peuvent pas se procurer eux-mêmes des aliments.

Ce projet de loi servira à officialiser le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, en tant qu'organisme national multisectoriel chargé de coordonner la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Il est créé dans le but d'assurer la sécurité alimentaire et une nutrition adéquate pour tous les habitants de l'Ouganda et de garantir leur santé et leur bien-être économique et social.

En bref, ce projet de loi:

- reconnaît juridiquement que l'accès à une alimentation adéquate est un droit fondamental de l'homme, pour chaque être humain, sans discrimination;
- accorde des droits raisonnables qui ont force exécutoire et peuvent être revendiqués par ceux dont les droits sont violés;
- souligne l'obligation juridique de l'État de pourvoir aux besoins alimentaires de ceux qui ne sont pas en mesure de se procurer eux-mêmes des aliments, pour des raisons indépendantes de leur volonté;
- impose à l'État une obligation juridique claire, celle de prendre des mesures pour faire en sorte que le droit à l'alimentation soit protégé dans le pays.

Le projet de loi contient un mandat juridique pour la mise en œuvre de la Politique ougandaise sur l'alimentation et la nutrition et représente un effort louable visant à consolider les efforts de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays. Il s'agit aussi d'un instrument précieux pour faire progresser rapidement la réalisation du droit à l'alimentation²³³.

233 FAO. 2009. *Le droit à l'alimentation en Ouganda - le temps d'agir*. Supplément. Rome.

7. Assurer le suivi du droit à l'alimentation

La Commission ougandaise des droits de l'homme a pour mandat de suivre la situation des droits de l'homme, conformément au Chapitre 4, Section 51, de la Constitution de 1995, mais ses activités ont souffert des ressources inadéquates qui lui étaient attribuées. La Commission a constamment reçu des crédits budgétaires limités du Gouvernement central (parfois moins de 50 pour cent des ressources financières inscrites au budget)²³⁴. De plus, sa capacité d'intervention est limitée par le fait que le droit à l'alimentation n'est pas un droit spécifiquement prévu dans la Constitution. La Commission n'a pas les moyens de faire face à sa tâche, mais, simultanément, elle n'est pas suffisamment décentralisée: elle n'a en effet des bureaux que dans 10 des 94 districts du pays. En conséquence, vu les circonstances budgétaires, institutionnelles et sociopolitiques, elle aura peut-être le plus grand mal à s'imposer comme une priorité institutionnelle, capable de faire avancer le suivi des droits de l'homme et, en particulier, du droit à l'alimentation.

Les violations et actes illicites commis contre le droit à l'alimentation en Ouganda ont été signalés dans différents contextes. Dans son rapport de 2005 au Parlement, la Commission a noté qu'une pratique courante dans les prisons était de ne fournir qu'un seul repas par jour – voire aucun. Il s'agit de toute évidence d'une violation du droit à l'alimentation des détenus et d'une infraction aux lois nationales et internationales protégeant les droits des prisonniers. Dans son rapport de 2008, la Commission a reconnu que la fourniture de nourriture aux prisonniers avait été améliorée, dans les prisons.

Les organisations de la société civile, menées par FIAN, ont largement contribué, en association avec la Commission ougandaise des droits de l'homme, à renforcer les capacités de suivi du droit à l'alimentation, dans le cadre de séminaires nationaux tenus en 2007. La FAO a aidé la Commission à mettre au point un outil d'évaluation du droit à l'alimentation, qui peut être adapté pour être utilisé au niveau des districts, de manière à évaluer dans quelle mesure les autorités sont capables d'identifier les violations du droit à l'alimentation et de prendre des mesures correctives²³⁵. Cet outil comporte des indicateurs portant sur les processus, l'impact et les résultats, qui peuvent être pris en considération dans un processus rationnel de suivi au niveau des districts et des communautés et qui peuvent aussi servir à identifier les groupes vulnérables et à dresser des cartes à ce sujet.

8. Mécanismes de recours juridiques et administratifs

Pour que le droit à l'alimentation devienne une réalité, il faut que ceux qui sont confrontés à des violations de leur droit puissent obtenir des mesures correctives, y compris sous la forme de poursuites en justice ou devant d'autres instances pour obtenir réparation, compensation, satisfaction ou garantie de non-répétition. En Ouganda, il n'existe pas de jurisprudence en ce qui concerne le droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme, qui aurait obligé l'État à fournir une nourriture adéquate aux pauvres les plus vulnérables et à ceux qui sont victimes d'une violation de leur droit à l'alimentation.

Plusieurs clauses contenues dans le Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition soulignent le rôle qui incombe aux pouvoirs publics en matière de respect, protection et application du droit

234 Voir les rapports de la Commission ougandaise des droits de l'homme (<http://www.uhrc.ug>).

235 http://www.fao.org/righttofood/publi10/UGANDA_assessment_EN.pdf.



à l'alimentation. Ces clauses décrivent en détail les moyens de recours juridique et administratif, y compris dans les cas où les plaignants sont lésés par des mesures prises par les pouvoirs publics. Les personnes lésées par des décisions prises par la Commission ougandaise des droits de l'homme font appel au Premier Ministre ou au Ministre de l'agriculture.

S'agissant du droit des enfants à une alimentation adéquate, visé par le Chapitre 59 de la législation ougandaise, connu sous le nom de Loi sur l'enfance²³⁶, les parents ou les tuteurs des enfants doivent pourvoir aux besoins des enfants, y compris en leur assurant un régime alimentaire adéquat. De plus, les citoyens qui seraient au courant de violations des droits des enfants sont tenus de les signaler²³⁷. Le pays n'a toutefois pas les ressources voulues pour appliquer les dispositions de cette loi. L'Ouganda n'a ni les institutions ni les ressources financières voulues pour prendre en charge des enfants et le droit coutumier est en contradiction avec cette loi, au détriment des enfants.

Cela ne veut pas dire que les plaintes restent sans suite. Dans les faits, plusieurs cas ont été portés devant des tribunaux pénaux, qui ont rendu un jugement favorable aux enfants. Par exemple, l'affaire pénale n° CR1376 d'août 2000, présentée à la Cour de première instance de Buganda Road, à Kampala et l'appel n° 78/2000 présenté à la Haute Cour pénale constituent des cas révélateurs faisant jurisprudence, qui montrent comment un enfant de douze ans a été privé de son droit à l'alimentation et a obtenu réparation. Les deux inculpés ont interjeté appel devant la Haute Cour, mais le juge a rejeté leur appel, même s'il a réduit les peines infligées.

Le système judiciaire de l'Ouganda comprend une série hiérarchisée de mécanismes de recours judiciaire et administratif. Les tribunaux qui s'occupent spécifiquement des questions ayant trait à la famille et aux enfants, ainsi que des cas d'accès à la terre peuvent représenter une solide plateforme pour obtenir une jurisprudence sur le droit à l'alimentation en Ouganda. Les institutions judiciaires situées à la base de la pyramide assurent un meilleur accès à la justice pour des questions de droit à l'alimentation et d'autres droits économiques, sociaux et culturels, garantissant l'adoption de mesures correctives au niveau des juges de paix et tribunaux de la famille. Toutefois, l'accès à ces tribunaux est limité par le coût élevé des honoraires d'avocats et le manque de représentation juridique dans les zones rurales, où sont situés la plupart de ces tribunaux. Une contrainte supplémentaire vient de l'absence, au niveau national, de cadres juridiques pouvant être utilisés pour obliger l'État à faciliter l'accès des ruraux pauvres à la justice.

Un Projet d'assistance juridique a été lancé, en Ouganda, pour aider les pauvres vulnérables, dont l'accès à la justice est limité par les honoraires élevés des avocats. Ce projet est dirigé par l'Ordre des avocats ougandais, avec un appui de l'Association du Barreau norvégien²³⁸. Ce projet concerne toutefois les tribunaux de niveau supérieur, souvent situés dans les centres urbains, et s'attache à fournir une aide juridique pour des cas de violation des droits civils et politiques. Il faudrait introduire un mécanisme permettant d'étendre la protection du Projet d'assistance juridique aux cas de violations et d'abus au titre du droit à l'alimentation.

236 *Loi sur l'enfance* 1997, Chapitre 59 (http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/ca19975995).

237 *Ibidem*, Deuxième partie, Sections 5 et 11 (http://www.ulii.org/ug/legis/consol_act/ca19975995).

238 Pour de plus amples informations, voir la page de référence en ligne de l'Ordre des avocats ougandais sur le Projet d'assistance juridique (disponible à l'adresse <http://www.uls.or.ug/legalaid.asp>).

9. Renforcement des capacités

Le niveau d'éducation civique concernant les droits économiques, sociaux et culturels reste faible, même s'il existe une Commission des droits de l'homme en exercice et des institutions d'enseignement supérieur pour la formation des avocats et des défenseurs des droits de l'homme. Ce fait est imputable, en grande partie, à l'histoire politique turbulente de l'Ouganda, caractérisée par des coups d'État militaires, qui ont fait obstacle à la jouissance des droits civils. En conséquence, les formateurs chargés de l'éducation civique ont mis l'accent sur les droits civils et politiques, au détriment des droits économiques, sociaux et culturels, pour créer un environnement politique favorable à la réalisation de tous les droits de l'homme.

Lors du renforcement des capacités requises, il faudra surmonter les obstacles conceptuels et idéologiques liés au droit à l'alimentation. Il faudra déployer des efforts institutionnels de renforcement des capacités ciblant les porteurs d'obligations et les titulaires de droits, pour que la population vive à l'abri de la faim et de la famine. Les activités de renforcement des capacités doivent être réalisées de manière transparente, participative et responsable et s'appuyer sur les cadres juridiques, stratégiques et institutionnels existants ou élargis.

10. Conclusions

En lançant des politiques et des initiatives nationales sur les droits de l'homme, visant à faire reculer l'insécurité alimentaire et la pauvreté, l'Ouganda pourra concrétiser progressivement le droit à l'alimentation, s'il réussit à donner aux pauvres les moyens voulus pour sortir de la pauvreté et revendiquer leurs droits. Malgré des initiatives positives tentant d'opérer une transformation socioéconomique, les auteurs du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté n'ont pas encore reconnu le droit à l'alimentation et n'ont pas préconisé une approche axée sur les droits de l'homme pour la mise en œuvre de ce Plan d'action.

Dans le cadre de l'éradication de la pauvreté, les Services nationaux consultatifs en agriculture pourraient contribuer de façon non négligeable à la production vivrière durable en donnant des moyens accrus aux agriculteurs, sous la forme de méthodes améliorées de production et d'exploitation agricole. Cela ne sera néanmoins possible que si l'on dispose des capacités et des outils voulus pour intégrer les droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, dans ces opérations.

De plus, le Ministère des finances, de la planification et du développement économique jouera un rôle essentiel, en approuvant le financement du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition, de ses effectifs et de ses opérations. Une fois qu'il sera établi, le Conseil sera l'autorité suprême pour l'orientation et la coordination de toutes les activités nationales réalisées dans le domaine alimentaire et nutritionnel et conseillera le Gouvernement pour toutes les questions ayant trait à l'alimentation et à la nutrition.

Un troisième plan, plus récent, d'éradication de la pauvreté, connu sous le nom de Plan de développement national 2010, doit encore être mis en œuvre, mais il va sans dire que les Directives sur le droit à l'alimentation fournissent les outils nécessaires pour introduire une approche axée sur les droits de l'homme dans tous les efforts nationaux d'établissement de politiques. L'intégration des Directives dans les programmes nationaux et la promulgation du Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition joueront un rôle particulièrement important,



car ils permettront à l'État d'assumer ses obligations en ce qui concerne les droits de l'homme et aux groupes vulnérables, de devenir les agents de leur propre développement. Le projet de loi ougandais sur l'alimentation et la nutrition représentera une étape importante, car il apportera des éclaircissements sur un certain nombre de questions, notamment sur le plan institutionnel, qui sont des conditions préalables à la mise en œuvre des politiques et des stratégies.

Recommandations

- Si l'on veut établir le cadre juridique requis pour mettre en œuvre une politique détaillée sur l'alimentation et l'agriculture, intégrant des considérations relatives au droit à l'alimentation à tous les niveaux des pouvoirs publics, il faut adopter des lois qui reconnaissent et protègent le droit à l'alimentation, mais aussi résoudre des questions d'ordre institutionnel. Celles-ci peuvent aller de l'existence d'une base juridique pour la planification, la budgétisation et la mise en application de politiques et de programmes sur le droit à l'alimentation – comme dans le cas du Projet de loi ougandais sur l'alimentation et la nutrition – à l'élaboration de directives pour la promotion du droit à l'alimentation, dans le cadre de la politique nationale de développement.
- Le financement d'organes consultatifs – comme le Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition – et l'allocation de ressources leur permettant de payer leur personnel et de fonctionner sans heurts devraient être considérés comme des priorités. De telles entités, une fois établies, peuvent jouer le rôle d'autorité suprême, chargée d'orienter et de coordonner toutes les activités ayant trait à l'alimentation et à la nutrition dans le pays et d'assurer, dans ce domaine, la cohérence des politiques.
- Il est indispensable de renforcer les capacités en vue de la réalisation et du suivi du droit à l'alimentation. Il est nécessaire et justifié d'établir des institutions qui appuient la gouvernance démocratique et l'état de droit, comme la Commission ougandaise des droits de l'homme et la Commission de réforme de la législation, afin de renforcer les plateformes du droit à l'alimentation.
- Une piste recommandée pour renforcer les capacités est de mettre au point des modules d'apprentissage et des programmes de cours, en s'inspirant des Directives sur le droit à l'alimentation. Les titulaires de droits, notamment ceux appartenant à des groupes vulnérables, doivent être informés de leurs droits et des moyens d'en revendiquer l'application effective.
- Une évaluation de référence sur le droit à l'alimentation permettrait de mieux cibler les programmes et de mieux contrôler l'insécurité alimentaire et les violations des droits de l'homme. Les évaluations de la vulnérabilité devraient comprendre des indicateurs se rapportant au régime alimentaire, complétés par des indicateurs sur les droits de l'homme.
- Il convient de financer la mise au point de banques nationales de données contenant des informations désagrégées sur la population, car il s'agit d'une source d'information essentielle et une condition préalable pour l'élaboration de politiques et de programmes appropriés.
- Mise à part la reconnaissance du droit à l'alimentation, il faut aborder la question de l'accès à la nourriture et aux ressources requises pour produire ou acheter des aliments, qui est une condition indispensable à la réalisation de ce droit.

VII. CONCLUSIONS

Les études de cas présentées dans cette publication et les remarques faites lors des séances thématiques du Forum sur le droit à l'alimentation font apparaître clairement un thème sous-jacent, qui est celui des principes relatifs aux droits de l'homme, sans lesquels les stratégies et les politiques sur le droit à l'alimentation n'arriveront pas à relever avec succès le défi de la lutte contre la faim dans le nouveau millénaire. Parmi les sept principes de base de la FAO, ceux dont l'utilité est la plus évidente pour le droit à l'alimentation sont la participation et l'habilitation. Pour la plupart des gens s'occupant du développement, le mot « participation » se réfère en général à la participation de la société civile aux processus de prise de décisions, mais dans le contexte du droit à l'alimentation, il désigne principalement la participation des populations les plus vulnérables et les plus exposées à l'insécurité – sans toutefois exclure le reste de la société – pour rappeler aux décideurs et aux experts du développement que l'objectif est d'arriver jusqu'à ces personnes qui, normalement, ne sont pas reconnues dans la société comme étant capables de contribuer au développement. Il s'agit de personnes qui n'ont pas la possibilité de se faire entendre sur la façon dont un Gouvernement régit leurs moyens de subsistance. Les affamés doivent pouvoir s'exprimer davantage sur leur situation et sur ce dont ils ont vraiment besoin afin de lutter contre la faim. C'est notamment ce que l'on voit dans le cas du Brésil, qui étend son action jusqu'à la population rurale, leur accorde des droits de citoyens et leur donne les moyens de revendiquer leur droit à l'alimentation. Tout comme les populations autochtones du Brésil sont désormais reconnues comme un segment de la population méritant une attention particulière et ne devant plus être ignoré, les Dalits de l'Inde sont maintenant entrés dans le débat, en tant que bénéficiaires potentiels des politiques s'inspirant des objectifs du droit à l'alimentation.

Toutefois, pour que ce segment de la population – les affamés – devienne une partie de la solution au problème de la faim, il faudra déployer de très nombreux efforts de plaidoyer, de sensibilisation et d'éducation. Ces efforts n'auront pas seulement pour effet de donner aux affamés les moyens de parler en leur nom, lorsqu'ils participeront aux prises de décision, ainsi qu'à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques sur le droit à l'alimentation, mais ils serviront aussi à renforcer les capacités des législateurs, des décideurs et des parlementaires, en leur apprenant comment le droit à l'alimentation, en tant que cadre conceptuel et droit confirmé par la loi, peut appuyer les efforts consentis par le Gouvernement pour lutter contre la faim à tous les niveaux – local, régional et national. Tous les cas présentés, sauf ceux du Mozambique et de l'Ouganda, montrent l'importance de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation. La connaissance est le premier pas vers l'habilitation, qui elle-même est un facteur de changement dans une société, tendant à améliorer la gouvernance de la sécurité alimentaire et à assurer la sécurité alimentaire pour tous.

Après l'habilitation, arrive l'imputabilité, qui assure un lien essentiel entre l'expression d'un engagement à l'égard d'un droit donné et la mise en œuvre, transparente et non-discriminatoire, de mesures effectives en faveur du droit à l'alimentation. Par exemple, au Brésil, les conseils municipaux, qui sont composés de membres des communautés, contrôlent les fonctionnaires au niveau local. En Inde, les mécanismes d'imputabilité ont été en grande partie mis en place à la suite d'une série d'ordonnances de la Cour suprême, contournant la structure du pouvoir, qui est à la base de la question politique de la faim. Le cas de l'Inde montre qu'il est possible de recourir à l'action en justice pour promouvoir le droit à l'alimentation; par ailleurs, la Campagne sur le droit



à l'alimentation donne l'exemple d'une société civile qui est suffisamment habilitée pour dresser la liste des problèmes à régler en matière de droit à l'alimentation.

La charité doit être remplacée par l'habilitation, qui doit à la fois être source de connaissances et moyen de procurer des opportunités économiques et sociales aux pauvres, pour les aider à se sortir de leur situation de vulnérabilité.

Il est donc important de noter que les politiques économiques et sociales servent aussi à apporter cohérence et soutien à un engagement national à l'égard du droit à l'alimentation ou de toute autre stratégie de sécurité alimentaire. Pour obtenir des résultats dans le domaine du développement humain, il faut nécessairement adopter des politiques nationales cohérentes qui combattent la faim au moyen d'une série de politiques sectorielles, qui peuvent toutes affecter l'accès, la disponibilité, l'utilisation et la stabilité des aliments, quatre éléments identifiés comme étant essentiels pour progresser en matière de sécurité alimentaire. Un exemple typique est celui du Brésil, qui crée une demande pour ses propres approvisionnements alimentaires, en établissant un lien entre les agriculteurs et son programme de repas scolaires. Un autre exemple est l'Inde, où la politique de l'emploi crée un lien entre les pauvres et les chômeurs et des projets de travaux publics.

Mis à part le recours aux politiques économiques et sociales pour promouvoir le droit à l'alimentation, les fonctionnaires chargés de l'application des politiques doivent être capables de coordonner leur travail dans tous les secteurs et tous les ministères. Cela signifie qu'une déclaration de soutien au concept de pays libéré de la faim ne suffit pas, même si elle vient d'un dirigeant de premier plan comme un président. L'élément essentiel est l'action gouvernementale, sur la base de sa structure institutionnelle. Si l'on veut trouver le bon moyen d'intégrer le droit à l'alimentation dans toutes les politiques sectorielles, il faut des organes consultatifs et de coordination sur le droit à l'alimentation, placés à l'endroit voulu, le plus haut possible dans la structure hiérarchique du Gouvernement. Les organes intergouvernementaux de coordination ont une importance primordiale, mais n'ont aucun pouvoir s'ils ne bénéficient pas d'un degré d'autonomie clairement défini, d'un mandat statuaire et d'allocations budgétaires suffisantes pour remplir leur mission. Le cas du SESAN et de la Loi SINASAN au Guatemala vient immédiatement à l'esprit, comme exemple d'obstacles de ce type à surmonter pour créer un environnement favorable au droit à l'alimentation.

Mise à part la coordination des entités gouvernementales, le cadre juridique d'une société doit favoriser l'état de droit – non seulement par la jurisprudence sur le droit à l'alimentation, mais aussi par l'intermédiaire d'institutions comme les commissions des droits de l'homme, appuyées par les dirigeants nationaux. Ces institutions doivent avoir le degré d'autonomie voulu pour faire en sorte que les droits de l'homme soient respectés lors de la mise en œuvre et de la fourniture des services, sans incurie ou corruption. Les processus législatifs prennent certes beaucoup de temps, mais le temps consacré à l'adoption de lois sur le droit à l'alimentation et à la création d'institutions chargées de les appliquer est un bon investissement dans un principe fondamental des droits de l'homme comme l'imputabilité. Des processus formels et non formels jouent un rôle dans la concrétisation des droits – l'aptitude à les revendiquer et l'aptitude à appliquer les lois conçues pour les protéger. Dans ce sens, le droit à l'alimentation, en tant qu'option de développement, garantit que des aliments sont non seulement disponibles sur le marché, mais qu'ils arrivent aussi sur la table des plus pauvres.

Le droit à l'alimentation clarifie les droits, obligations et mandats de toutes les parties prenantes, permettant ainsi aux victimes de violations d'exercer leur pouvoir et de demander réparation. Il permet à la société civile de contrôler le Gouvernement et de participer à la prise de décisions et à la mise en application des politiques. Il encourage les fonctionnaires à prendre leurs responsabilités et à gagner la confiance du public grâce à la transparence. Il fait en sorte que la structure institutionnelle, dans le système juridique et dans la structure d'ensemble du Gouvernement, soit placée sous le signe de la cohérence et de la coordination, de manière à réaliser le droit à l'alimentation. Il élargit également notre compréhension du phénomène de la faim, au-delà du cadre étroit de la macroéconomie néoclassique. Cela apparaît de façon évidente en Ouganda, lorsque l'on prend en compte les deux premiers documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et que l'on suit l'évolution d'une politique tendant à promouvoir le droit à l'alimentation, avec la mise en place du Conseil ougandais pour l'alimentation et la nutrition. Il existe souvent un fossé entre l'engagement politique en faveur du droit à l'alimentation, reflété dans une politique, et la mise en application de cet engagement, par l'adoption de mesures institutionnelles, juridiques et financières. C'est la question que se pose en Ouganda, où le Conseil n'a pas d'autorité effective, tant que le Projet de loi sur l'alimentation et la nutrition n'est pas adopté. Nous pouvons donc en conclure que les principes relatifs aux droits de l'homme et le droit à l'alimentation viennent combler ce fossé en mettant le Gouvernement à l'épreuve et en s'attaquant aux obstacles qui empêchent de faire de la sécurité alimentaire une réalité pour tous, tout en fournissant un cadre d'ensemble pour traduire dans les faits la vision d'un monde libéré de la faim et de la malnutrition



ANNEXES

- I. DISCOURS D'OUVERTURE
PRONONCÉS LORS DU FORUM
SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION . 171
 - 1. Allocution inaugurale de
M. Jim Butler, Directeur général
adjoint de la FAO 171
 - 2. Discours-cadre prononcé par
M. Olivier De Schutter,
Rapporteur spécial des
Nations Unies sur
le droit à l'alimentation 174
 - 3. Discours d'orientation du
Forum, prononcé par
Barbara Ekwall, Coordonnatrice
de l'Unité de la FAO pour
le droit à l'alimentation 179
- II. RAPPORT FINAL DU RAPPORTEUR
DU FORUM, MARC COHEN 182





I. DISCOURS D'OUVERTURE PRONONCÉS LORS DU FORUM SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

On trouvera ci-après le texte des trois principaux discours prononcés lors de l'ouverture du Forum sur le droit à l'alimentation, qui introduisent les travaux. L'allocution inaugurale a été prononcée par le Directeur général adjoint de la FAO, Jim Butler; le discours-cadre a été fait par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter; et le discours d'orientation du Forum a été prononcé par Barbara Ekwall, Coordonnatrice de l'Unité pour le droit à l'alimentation (rebaptisé Équipe de la FAO chargée du droit à l'alimentation). Nombre des autres contributions importantes sont résumées dans la synthèse des séances des panels (DEUXIÈME partie de ce rapport).

1. Allocution inaugurale de M. Jim Butler, Directeur général adjoint de la FAO

Excellences, Mesdames et Messieurs,
Au nom du Directeur général de la FAO, M. Jacques Diouf, je vous souhaite la plus chaleureuse bienvenue à Rome, à la FAO et au Forum du droit à l'alimentation. Votre présence si nombreuse, en provenance du monde entier, témoigne de votre engagement envers le droit à l'alimentation. Elle témoigne aussi de l'importance de notre thème, tout particulièrement en cette période de crise de la sécurité alimentaire.

Message 1: la FAO soutient fermement le droit à l'alimentation.

Alors qu'elle s'employait à élaborer le catalogue des droits de l'homme qui devait ultérieurement former la base de la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU adoptée par les dirigeants du monde voici près de 60 ans, Eleanor Roosevelt a déclaré: « *Les droits de l'homme ne sont pas quelque chose que quelqu'un vous donne, mais plutôt quelque chose que personne ne peut vous enlever* ».

Le droit à l'alimentation est un droit de l'homme. Tout homme, toute femme et tout enfant possèdent le droit de produire ou d'acquérir des aliments sains, nourrissants et culturellement acceptables, non seulement pour vivre à l'abri de la faim, mais également afin de jouir de la santé et du bien-être. Il ne s'agit pas de charité, mais il ne s'agit pas non plus d'un droit d'assistanat.

L'objectif consistant à mettre l'humanité à l'abri de la faim figure en bonne place parmi les objectifs énoncés dans la Constitution de la FAO. Les chefs d'État et de gouvernement réunis au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ont réaffirmé « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ». Ils se sont également engagés à appliquer pleinement ce droit et à le réaliser de façon progressive, de manière à assurer la sécurité alimentaire pour tous.



C'est dans le cadre du suivi de cet engagement qu'en 2004, le Conseil de la FAO a adopté à l'unanimité les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation).

Message 2: *le droit à l'alimentation appelle un corollaire, la bonne gouvernance.*

Les directives sont un instrument concret, fruit du consensus international à propos de ce qu'il convient d'entreprendre dans quelque 19 secteurs différents des politiques publiques, afin de concrétiser de façon progressive le droit à l'alimentation. Ces directives constituent un ensemble cohérent de recommandations visant à créer un contexte permettant à chacun de se nourrir dans la dignité. Elles fixent également les modalités de l'aide alimentaire qui sera fournie à ceux qui ne parviennent pas, pour des raisons échappant à leur contrôle, à se nourrir de façon autonome. En prenant en compte les droits, les institutions et les principes découlant des droits de l'homme, les directives s'efforcent de combattre à la racine le phénomène de la faim.

Pour être efficace et durable, le travail accompli dans le domaine de la sécurité alimentaire exige que l'on prenne en compte les questions de gouvernance. Le droit à l'alimentation offre un cadre cohérent à l'examen des aspects critiques de gouvernance dans la lutte contre la faim et la malnutrition, tout en donnant la parole aux marginalisés et à un large éventail de parties prenantes. Il fixe en outre les principes qui régissent le processus décisionnel et les modalités de mise en œuvre, qu'il s'agisse de la participation, de la non-discrimination, de la transparence ou de l'habilitation. Enfin, le droit à l'alimentation fournit un cadre juridique et il cerne les notions de droits et d'obligations ainsi que les mécanismes de renforcement de l'imputabilité et de l'état de droit.

Les activités déployées par la FAO dans ce domaine se sont concentrées sur l'intensification de l'information et le renforcement des capacités, l'élaboration de méthodologies et d'instruments de mise en œuvre, les avis et les compétences en matière de politiques, ainsi que l'intégration du droit à l'alimentation dans les travaux de la FAO. À mesure que ces activités progressaient, un certain nombre de pays ont acquis une première expérience grâce à l'application de mesures concrètes orientées vers la réalisation du droit à l'alimentation. L'objectif de notre forum consiste à partager ces expériences ainsi que les enseignements qui en ont été tirés et à débattre des démarches permettant de renforcer, à l'avenir, la réalisation du droit à l'alimentation. Nous ferons ainsi la démonstration, au moyen d'exemples concrets, de la façon dont le droit à l'alimentation peut contribuer à promouvoir la sécurité alimentaire pour tous.

Le droit à l'alimentation sous-tend le travail accompli en matière de sécurité alimentaire. Il enrichit les interventions dans ce domaine, mettant en relief les questions de prise de parole, de participation et d'imputabilité dans le cadre du processus de formulation et d'application des politiques. Comme l'expriment les directives, le droit à l'alimentation vient renforcer les quatre piliers de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et l'utilisation des approvisionnements, en y apportant la perspective des droits de l'homme.

La démarche adoptée pour ce processus contribue à renforcer les institutions publiques concernées, en intégrant parallèlement les partenaires comme les organisations de la société civile, les commissions des droits de l'homme, les parlementaires ou les secteurs gouvernementaux sans lien direct avec le domaine agricole. En outre, cette démarche conforte le bien-fondé des investissements destinés à combattre la faim et contribue à faire naître et à entretenir la volonté politique. Promouvoir le droit à l'alimentation signifie renforcer les mesures gouvernementales en adoptant des mécanismes administratifs, quasi-judiciaires et judiciaires qui apportent des correctifs efficaces, en précisant les



droits et les obligations des titulaires de droits et des porteurs d'obligations, et en consolidant le mandat des institutions compétentes. Promouvoir le droit à l'alimentation signifie en outre renforcer la coordination des initiatives prises dans le domaine de la sécurité alimentaire et améliorer la cohérence des politiques mises en œuvre.

La réalisation du droit à l'alimentation nécessite que l'on établisse un partenariat solide entre les instances gouvernementales, les organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes. J'en vois l'illustration dans la participation, à notre forum, de représentants des différents secteurs qui contribuent au travail accompli dans le domaine du droit à l'alimentation.

Message 3: *l'application des Directives sur le droit à l'alimentation aura pour effet d'améliorer la réponse à la crise alimentaire en cours.*

Le débat que nous allons tenir revêt une importance particulière dans le climat actuel, marqué par des prix alimentaires élevés et une insécurité alimentaire croissante à travers le monde.

Au cours des derniers mois, l'augmentation des cours mondiaux des aliments a placé les questions liées à la faim et à l'insécurité alimentaire en tête des priorités internationales. La flambée des prix a provoqué une crise alimentaire d'envergure mondiale, dont les effets négatifs aux plans social et économique se propagent tout particulièrement dans les pays à faible revenu et dans les pays les moins avancés. Les pauvres, qui consacrent généralement entre 50 et 80 pour cent de leur revenu à l'achat de nourriture, pâtiront de façon disproportionnée de l'augmentation des prix alimentaires. Une étude récente de la FAO précise en outre que les femmes seront particulièrement affectées.

Les Directives sur le droit à l'alimentation contiennent des recommandations aux pays afin qu'ils prennent la mesure de l'insécurité alimentaire qui sévit actuellement et qu'ils élaborent leurs réponses à la crise. Ainsi, les gouvernements peuvent prendre appui sur les évaluations et sur le suivi de l'application du droit à l'alimentation pour identifier les populations à risque.

Il est possible de formuler des politiques, des stratégies et des législations qui aideront à axer les efforts sur l'insécurité alimentaire et renforcer la gouvernance des systèmes alimentaires. Il est également possible, en conjuguant les capacités institutionnelles et les mécanismes de coordination avec les initiatives de participation et d'habilitation, d'obtenir une large adhésion de la part de toutes les parties prenantes, d'assurer la cohérence des politiques et d'agir, au niveau gouvernemental, de façon rapide et efficace.

La Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO en juin 2008 a reconnu le lien existant entre le droit à l'alimentation et les défis auxquels est confrontée notre planète pour garantir la sécurité alimentaire. La conférence a également reconnu l'importance et l'urgence d'une réponse et d'une coopération à l'échelle internationale afin d'aider les pays en développement à affronter les conséquences des prix alimentaires élevés. Dans le document adopté à l'issue du sommet, on a réaffirmé l'utilité des Directives sur le droit à l'alimentation en tant que cadre pour l'adoption de politiques et de mesures visant à affronter ces défis.

Selon les estimations de la FAO, l'augmentation des prix alimentaires a entraîné 75 millions supplémentaires d'hommes, de femmes et d'enfants en deçà du seuil de la faim, si bien qu'en 2007, on estimait à 923 millions le nombre d'habitants sous-alimentés de notre planète. Il faudra donc, si nous voulons réduire le nombre des personnes affamées et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, entreprendre un effort immense et résolu à l'échelle mondiale et adopter des mesures concrètes qui s'attaqueront à la racine du phénomène de la faim.

2. Discours-cadre prononcé par M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs, Je tiens, aujourd'hui, à rendre hommage au travail accompli par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation.

Cette unité reste une voix minoritaire au sein du large débat en cours sur l'alimentation, car il est une autre voix, plus forte - et, à l'occasion, tonitruante -, la voix de ceux pour qui le principal problème réside dans la disponibilité de nourriture, et pour qui la solution à ce problème consiste à produire davantage. Je parle ici du principal mandat de la FAO et de la mission des agronomes et des économistes, dont le travail consiste, dans un monde où les ressources sont limitées, à en obtenir la meilleure allocation possible, c'est-à-dire la plus efficiente, étant donné qu'ils ont été formés à « produire plus avec moins », et non à assurer une répartition équitable.

La voix que font entendre les défenseurs du droit à l'alimentation exprime une vision différente. Cette voix, minoritaire, nous dit que la disponibilité de nourriture peut certes poser problème - par exemple au lendemain d'une sécheresse ou d'une inondation, ou en cas de conflit lorsqu'il faut faire venir, dans une région déficitaire, des aliments disponibles en abondance dans d'autres régions. Mais, ajoutent-ils, la disponibilité de nourriture n'est pas le problème central: elle est simplement l'une des causes capables de provoquer la faim et la malnutrition. Selon eux, les véritables causes de la faim et de la malnutrition sont à rechercher dans des phénomènes comme la discrimination, le manque d'imputabilité et les inégalités sociales, sources de situations où la faim et la malnutrition coexistent avec la surabondance de nourriture.

Je tiens à souligner que ces deux points de vue ne sont pas incompatibles: en effet, avant que nous puissions débattre de questions d'accessibilité et de répartition équitable des ressources, il faut que tous puissent manger à leur faim. Mais l'on ne saurait pour autant affirmer que ces deux assertions se complètent réciproquement; en réalité, elles ne se situent pas sur le même plan. Je pense que l'une d'entre elles, la vision que nous appellerons minoritaire, propose un diagnostic plus riche et montre davantage de lucidité à propos des causes profondes de la faim. Cependant, elle ne laisse pas d'inquiéter, car elle met en cause le pouvoir des technocrates, pour qui la question de la faim se résume à une dimension d'ordre technique: décider quelles semences sélectionner et quel volume de pesticides et d'engrais utiliser afin d'assurer une production alimentaire suffisante.

En revanche, lorsqu'on aborde la question de la faim et de la malnutrition sous l'angle du droit à l'alimentation, surgit immédiatement la question du pouvoir et de la façon dont il est réparti et exercé. Comment s'étonner, alors, que la voix minoritaire soit parfois tournée en dérision, ignorée, voire réprimée? J'ai pu le constater moi-même directement au cours de mes consultations, avec les divers gouvernements et agences, sur les réponses à donner à la crise alimentaire mondiale. Nombreux sont ceux qui préconisent l'augmentation de la production alimentaire. Cependant, ils oublient de demander qui doit assurer cette production et dans l'intérêt de qui; ils font comme si l'augmentation de la production alimentaire devait automatiquement améliorer le sort des affamés; c'est un peu comme si on nous disait qu'en multipliant le nombre des magasins





Wall-Mart à New York, on éliminerait le problème de la faim dans cette ville. Les tenants de cette thèse veulent que l'on investisse davantage dans l'agriculture, et en cela ils ont raison: il est absolument essentiel de recommencer à investir dans l'agriculture, secteur qui a été négligé pendant si longtemps; mais ils omettent de demander dans quel type d'agriculture: une agriculture agro-industrielle ou une agriculture qui permettrait de maintenir à flot, de façon durable, les petits exploitants? Ils appellent de leurs vœux - comme nous tous au demeurant - une baisse des cours des produits alimentaires sur les marchés internationaux, mais ils oublient que pendant bien des années, ce sont les campagnes pauvres qui ont subventionné les villes en y déversant de la nourriture à bon marché, au détriment des modes de subsistance des petits agriculteurs et parfois même de leur survie. Ils ne voient pas que le vrai problème ne tient pas tant aux prix élevés qu'à l'insuffisance du pouvoir d'achat des catégories pauvres, et au fossé qui se creuse entre le prix versé au producteur et celui exigé du consommateur à l'autre extrémité de la filière alimentaire. Ils veulent intensifier les échanges internationaux, mais ils oublient que bien trop souvent, s'ils ne sont pas convenablement réglementés, ces échanges bénéficient exclusivement à une minorité privilégiée et qu'ils ont en fait aiguisé les inégalités et la dichotomie au sein du secteur agricole, aggravant la marginalisation de la petite exploitation familiale.

N'est-il pas remarquable que 60 ans après la Déclaration universelle des Droits de l'homme, ceux qui mettent le droit à l'alimentation au centre du débat sur la sécurité alimentaire, qui revendiquent pour l'alimentation un statut autre que celui de besoin fondamental devant être satisfait par les politiques publiques, qui veulent l'ériger en droit de l'homme assorti de mécanismes d'imputabilité afin d'en assurer le respect effectif, ceux-là sont encore aujourd'hui une minorité qui se dresse contre le courant majoritaire?

L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation est le fer de lance d'un programme d'action, celui des défenseurs du droit à l'alimentation. Tous les participants réunis dans cette salle aujourd'hui en sont parties prenantes.

Ce programme comporte trois volets: tout d'abord, élargir et renforcer les dispositifs de redressement pour les victimes de violations du droit à l'alimentation; ensuite, veiller à la mobilisation institutionnelle au-delà de l'appareil judiciaire; enfin, développer le contenu normatif du droit à l'alimentation.

Ce programme porte en premier lieu sur l'amélioration des mesures correctives. Des progrès sensibles ont été accomplis vers la reconnaissance de la justiciabilité - exigibilidad - du droit à l'alimentation, notamment devant les tribunaux nationaux, sur la base des principes de non-discrimination, de non-rétrogression (à savoir l'interdiction de prendre des mesures régressives) et de l'imposition judiciaire, aux pouvoirs publics, d'obligations consacrées par la législation nationale. Et de fait, l'un des principaux avantages d'une loi-cadre consiste à définir ces obligations de manière à en permettre le contrôle judiciaire: la loi-cadre confère un pouvoir aux tribunaux, en leur donnant la possibilité de faire respecter le droit à l'alimentation sans être accusés de « légiférer par voie judiciaire ».

Cette évolution en direction du caractère justiciable du droit à l'alimentation est destinée à être poussée plus avant. Je pense que l'entrée en vigueur du Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aura un impact considérable sur cette évolution et ne manquera pas de se répercuter au niveau des tribunaux nationaux.

Le deuxième volet de notre programme est la mobilisation institutionnelle au-delà de la sphère judiciaire. Cette mobilisation s'explique non seulement par le fait que, pour protéger efficacement le droit à l'alimentation, les tribunaux doivent bénéficier de l'appui d'un mouvement social élargi

- condition de la légitimité des tribunaux à long terme -, mais également parce que les tribunaux ne sont pas toujours bien adaptés pour protéger le droit à l'alimentation, et ce, pour trois raisons: premièrement, ils doivent être saisis d'une requête présentée par les victimes, laquelle risque de se heurter à de nombreux obstacles, notamment en l'absence d'une requête collective s'appuyant sur des mécanismes d'action de groupe; en deuxième lieu, parce que les tribunaux peuvent tout au plus - lorsqu'ils en décident ainsi - invalider un texte de loi, mais non pas créer de nouvelles lois en cas de déficience du cadre réglementaire; en troisième lieu, les tribunaux interviennent de façon ponctuelle, si bien qu'ils ne sont généralement pas en mesure de suivre l'application des remèdes prescrits sur des périodes prolongées. Ainsi, dans des situations exigeant l'application d'une réforme agraire en vue d'améliorer le regroupement des agriculteurs en coopératives, ou lorsqu'il convient de rétablir les offices de commercialisation, les tribunaux n'ont pas le pouvoir de réaliser de tels changements. Même s'il existe quelques exceptions, représentées notamment par les décisions de la Cour suprême de l'Inde, ces exceptions sont rares et ne se propagent pas facilement aux autres juridictions.

C'est la raison pour laquelle les évolutions extrêmement prometteuses auxquelles nous assistons au sein du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, avec la mise à l'essai en vraie grandeur, à l'initiative du Vice-Président, Eibe Riedel et du FIAN (Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir), de la procédure IBSA concernant les indicateurs, les référentiels, le cadrage et l'évaluation au sein du comité, ces évolutions ne peuvent pas être reproduites à l'échelon national par les tribunaux. Cette procédure est basée sur la définition des indicateurs et des paramètres de référence, suivie d'un processus de cadrage, en concertation avec le comité et les instances gouvernementales, et enfin d'une évaluation régulière des progrès accomplis. Une telle procédure, aussi intéressante et innovante soit-elle, nécessite une forme de contrôle réparti sur la durée: or, les organes judiciaires sont souvent mal placés pour exécuter, à intervalles réguliers, un suivi des progrès accomplis. C'est pourquoi il convient d'impliquer des institutions non judiciaires dans la concrétisation du droit à l'alimentation.

On a beaucoup insisté, récemment, sur le rôle qui revient aux instances gouvernementales, et à l'exécutif en particulier. À titre d'exemple, nous insistons sur la nécessité de la coordination interministérielle et de l'appui apporté au niveau politique suprême. Il s'agit là d'une partie des « enseignements tirés du Brésil » - pour emprunter le titre d'une brochure établie en 2007 par l'Unité pour le droit à l'alimentation. Toutefois, les parlements ont, eux aussi, un rôle à jouer, car ils ne sont pas de simples chambres d'enregistrement pour les projets de loi qui leur sont soumis. Dans les démocraties ayant atteint la maturité, leur rôle consiste de plus en plus à contrôler l'exécutif en garantissant la participation des organisations de la société civile, à débattre des réformes et à demander au Gouvernement d'expliquer ses choix, ce qui contribue à améliorer la transparence et l'imputabilité. C'est en fait sur ce thème que j'entends concentrer les propositions que je soumettrai dans quelques jours, à Genève, à la réunion que l'Union interparlementaire consacrera à la crise alimentaire mondiale.

Les institutions nationales responsables des droits de l'homme ont un rôle immense à remplir; pour ce faire, elles disposent de cinq avantages sur les tribunaux: en premier lieu, ces institutions sont à caractère proactif plutôt que réactif; elles sont proactives dans la mesure où elles ne sont pas soumises aux aléas des initiatives individuelles, mais peuvent anticiper sur les problèmes pour prévoir des solutions. En deuxième lieu, les institutions ou les commissions nationales responsables des droits de l'homme ont la capacité de suivre leurs recommandations et elles peuvent exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils s'y conforment. En troisième lieu, elles disposent



d'une panoplie de mesures correctrices plus souples, tant dans les applications individuelles aux cas particuliers que dans les applications collectives lorsque les problèmes sont de caractère plus structurel. En quatrième lieu, ces institutions peuvent plus facilement prendre appui sur des obligations étatiques internationales exprimées sous forme de normes dont l'application n'est pas contraignante - et que, pour cette raison, les tribunaux pourraient hésiter à invoquer pour motiver leurs décisions. Les institutions nationales responsables des droits de l'homme peuvent en effet tenir compte des traités internationaux ou d'autres sources du droit international en matière de droits de l'homme, même lorsque les principes qui les sous-tendent manquent de clarté. Cinquièmement, les institutions nationales responsables des droits de l'homme sont idéalement placées pour s'adjoindre le concours des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales afin d'assurer le suivi du travail accompli par le pouvoir exécutif.

Enfin, le programme d'action comporte un troisième volet qui vient aujourd'hui conforter l'action des défenseurs du droit à l'alimentation: il s'agit du développement du contenu normatif de ce droit. Il y a, selon mes observations, cinq secteurs dans lesquels les normes applicables au droit à l'alimentation restent insuffisamment développées ou difficiles à surveiller, et dans lesquels nous devons progresser davantage. Le premier secteur est celui de la gestion de l'aide alimentaire: comment améliorer la transparence et le respect de l'imputabilité dans l'utilisation et la distribution de l'aide alimentaire internationale? Il s'agit d'un des principaux enjeux de la renégociation, actuellement en cours, de la Convention relative à l'aide alimentaire. Le deuxième secteur qui, à mes yeux, mérite notre attention est la place qui revient au droit à l'alimentation dans la négociation d'accords internationaux en matière de commerce et d'investissement. Bien trop souvent, ces accords sont négociés par le pouvoir exécutif, sans que les parlements aient un droit de regard digne de ce nom et sans que soit pris en compte le droit à l'alimentation. Et lorsque, au bout de longues tractations, on demande aux parlements d'en ratifier les résultats, ils sont placés devant le fait accompli. Je pense que comme mesure minimum, il faudrait procéder à des évaluations de l'impact, sur le droit à l'alimentation, des propositions qui seront avancées au cours de telles négociations. Un troisième secteur exigeant un surcroît d'efforts est celui de l'élaboration des budgets publics. Là encore, le gouvernement est souvent le seul arbitre entre des priorités rivales telles que l'éducation, la santé, l'agriculture ou la défense nationale, et les parlements s'en remettent habituellement au jugement de l'exécutif.

Si l'on veut que le droit à l'alimentation soit pris au sérieux, il faudra obliger les instances gouvernementales à justifier leurs choix et à prendre en compte les obligations internationales imposées aux gouvernements.

Pour un ensemble de raisons, les parlements nationaux et les organisations de la société civile n'exercent au mieux, dans ces trois secteurs, qu'un contrôle minime des activités gouvernementales. Je crois que la difficulté réside dans l'adoption de modalités d'application, dans ces secteurs - à savoir l'aide alimentaire, le commerce et l'investissement, les accords internationaux et l'élaboration des budgets publics - de ce que l'on a appelé les normes «PANTHER», acronyme forgé, pour la langue anglaise, par l'Unité pour le droit à l'alimentation et qui se rapporte aux valeurs que sont la participation, l'imputabilité, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation et l'état de droit. À titre d'exemple, devons-nous insister pour que l'aide alimentaire soit distribuée conformément aux prescriptions législatives de ciblage par cartographie des besoins des personnes souffrant de la faim? Devons-nous imposer l'évaluation d'impact portant sur le risque que peut comporter la distribution d'aide alimentaire pour les producteurs agricoles locaux? Devons-nous imposer l'affectation d'un pourcentage prédéfini des budgets

publics à l'agriculture ou, de façon encore plus spécifique, au soutien de l'agriculture familiale? Ce sont là des questions complexes auxquelles nous sommes confrontés dans les trois secteurs que je viens d'évoquer: l'aide alimentaire, le commerce et l'investissement, les budgets publics. Cependant, nous rencontrons le même genre de difficultés dans deux autres secteurs. Le quatrième secteur est celui du contrôle des organisations internationales, et notamment - mais pas exclusivement - des institutions financières internationales. Devons-nous insister pour que les États membres de ces organisations supervisent avec toute l'attention nécessaire la façon dont opèrent ces organisations? Ces dernières respectent-elles le droit à l'alimentation et incombe-t-il aux États membres de se faire les gardiens de cette observance? Ou encore faut-il imposer à ces organisations des obligations directes dans le cadre du droit international général? Autre question: y a-t-il lieu d'intégrer le droit à l'alimentation et les obligations de protection et de réalisation qui l'accompagnent au mandat des organisations visées? Si nous choisissons la deuxième option, alors comment garantir la participation, la transparence et la fonction décisionnelle au sein de ces organisations? Comment concilier ce qui précède avec le principe de spécialisation des organisations internationales, principe selon lequel elles ne peuvent adopter que des mesures relevant du champ de leur mandat?

Et pour finir, le cinquième et dernier domaine: au-delà de la réalisation concrète du droit à l'alimentation, quelle signification revêt ce droit et quelles obligations impose-t-il? Ce cinquième secteur touche la responsabilité des acteurs privés pour ce qui est de l'application du droit à l'alimentation - je veux parler des fournisseurs d'intrants agricoles et des transformateurs, négociants et détaillants de produits alimentaires. Je crois qu'il est urgent de définir la portée précise, pour ces acteurs, de la notion de respect du droit à l'alimentation et, partant, de préciser les mesures que doit prendre l'État pour réglementer le comportement des acteurs privés du secteur de l'alimentation, dont l'influence est considérable et qui font l'objet d'une concentration croissante. Je compte réunir une consultation à Berlin en juin 2009 afin d'examiner cette question plus en détail.

Permettez-moi de conclure en vous remerciant de votre attention et en vous disant combien je me réjouis à la perspective du travail que nous allons accomplir ensemble.



3. Discours d'orientation du Forum, prononcé par Barbara Ekwall, Coordinatrice de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation

Contexte

Voici quatre ans, l'incertitude planait encore sur la publication de directives relatives au droit à l'alimentation - ou, pour les appeler par leur nom: « Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». L'adoption des directives par le Conseil de la FAO en 2004 représente un véritable tournant dans l'affirmation du droit à l'alimentation. Elle reflète la vision de la FAO, celle d'un monde libéré de la faim, rendue possible par l'établissement d'un lien entre les instruments de sécurité alimentaire, les droits de l'homme et les outils de gouvernance afin d'attaquer le problème à la racine. La même année, le Conseil de la FAO a recommandé que les pays membres de l'Organisation mettent en application les Directives sur le droit à l'alimentation et il a demandé au Secrétariat d'appuyer leurs efforts dans ce sens. Mon exposé passera en revue, dans la perspective de la FAO, les événements qui ont accompagné cette application.



© FAO / Gabriele Zanolli

Cinq domaines d'activité

L'Unité pour le droit à l'alimentation a été créée en 2006, avec un mandat englobant quatre domaines d'activité. Le premier domaine concerne le développement des capacités ainsi que le renforcement de la prise de conscience et de la compréhension à l'égard du droit à l'alimentation. Étant donné qu'il s'agit d'un concept nouveau, cette activité constituait un préalable essentiel au travail à accomplir dans d'autres domaines. La Journée mondiale de l'alimentation de 2007 a fortement contribué à atteindre cet objectif par une mobilisation sans précédent à l'échelle mondiale qui a confirmé tant la pertinence du droit à l'alimentation que l'intérêt suscité. La création d'un site Internet dédié au droit à l'alimentation, qui reçoit en moyenne 8 500 visiteurs par mois, a constitué une autre réalisation importante. Dans un premier temps, ce site Internet a été placé sur le moteur de recherche Yahoo, puis sur Google, les mots clés étant: « droit à l'alimentation ».

Le deuxième domaine d'activité concerne la mise au point d'instruments et de méthodologies ainsi que la conduite d'études visant à appuyer la réalisation du droit à l'alimentation. Des directives détaillées ont été élaborées sur la manière de légiférer, de superviser, d'évaluer et de budgétiser en matière de droit à l'alimentation. Ces directives sont à la disposition des participants à notre forum.

Le troisième domaine concerne l'intégration du droit à l'alimentation aux travaux de la FAO. Cette intégration a été particulièrement réussie lors de l'exécution de projets concrets et du lancement d'activités conjointes avec d'autres services ou programmes, comme avec la Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités de la FAO, son Département des forêts, sa Division de la nutrition et de la protection des consommateurs et son Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

Le quatrième domaine, qui est aussi un objectif, concerne l'appui à apporter aux pays en réponse à leurs demandes, qui va de l'assistance circonstancielle à des processus spécifiques à des projets de plus grande envergure couvrant plusieurs domaines d'activité liés au droit à l'alimentation et se renforçant mutuellement.

Les sept étapes de mise en œuvre

Nos premières expériences ont démontré que le processus de mise en œuvre à l'échelon national s'articule autour de sept mesures concrètes, qui intègrent toutes un volet relatif au développement des capacités.

La première étape consiste à identifier les personnes souffrant de la faim, à les localiser et à déterminer pourquoi leur droit à l'alimentation n'est pas réalisé. Pour que les gouvernements puissent cibler les politiques, les lois, les institutions et les budgets destinés à réaliser le droit à l'alimentation, ils doivent avoir une connaissance approfondie des catégories souffrant de la faim et des causes sous-jacentes de leur insécurité alimentaire; il faut donc insister encore et encore sur la nécessité d'obtenir des données désagrégées. Ce genre d'analyse a déjà été effectué au Bhoutan et aux Philippines.

Pour la deuxième étape, les pays peuvent évaluer les politiques, les institutions et les allocations budgétaires, de manière à mieux cerner les contraintes comme les possibilités qui accompagnent la réalisation du droit à l'alimentation. Cette évaluation permettra de préciser quelles politiques il convient de réorienter et quelles mesures il faut adopter afin d'améliorer la réalisation du droit de l'homme que constitue la sécurité alimentaire pour tous. Une telle évaluation a été entreprise aux Philippines et au Mozambique.

En troisième lieu, les stratégies de sécurité alimentaire, prenant appui sur l'évaluation et sur l'analyse de causalité, tracent une feuille de route permettant à l'action gouvernementale de réaliser progressivement le droit à l'alimentation. Il faut, pour ce faire, mettre au point des stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle assorties d'objectifs, de calendriers, de responsabilités clairement allouées et d'indicateurs d'évaluation - bien connus de tous. Les stratégies examineront le bien-fondé des interventions immédiates de secours, tout en créant un environnement propice, permettant à toutes et à tous de se nourrir de façon autonome. Certains pays, dont la Tanzanie, le Kenya et le Mozambique, ont déjà élaboré des stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle axées sur le droit à l'alimentation.

La quatrième étape concerne le rôle et les responsabilités des différents secteurs et paliers de gouvernement, qu'il convient de définir avec clarté et de communiquer aux intéressés de manière à garantir la transparence, l'imputabilité et la bonne coordination. C'est là une mesure essentielle pour l'application des stratégies, des politiques et des programmes.

La cinquième étape, qui constitue une charnière importante, consiste à intégrer le droit à l'alimentation à la législation, par exemple à la Constitution du pays ou à une loi-cadre, établissant par là même, sur la durée, une norme contraignante aussi bien pour les instances gouvernementales que pour les parties prenantes. Au cours de ce forum, nous aurons l'occasion de discuter de plusieurs exemples dans ce domaine, comme celui du Brésil, de la Bolivie et du Guatemala et aussi celui, tout récent, de l'approbation de la Constitution de l'Équateur.

La sixième étape est celle du suivi, notamment de l'impact et des résultats des politiques, des programmes et des projets nationaux, grâce auquel il sera possible de mesurer la réalisation des objectifs fixés, de combler les éventuelles lacunes et d'améliorer constamment l'action gouvernementale.



Enfin - et c'est la septième étape - l'application du droit à l'alimentation nécessite la mise en place de mécanismes de recours pour que les titulaires de droits puissent invoquer l'imputabilité du gouvernement. En effet, un droit n'est pas un droit si l'on ne peut pas en revendiquer l'application, que ce soit par voie judiciaire ou par voie extrajudiciaire en ayant recours à un médiateur ou à une commission des droits de l'homme. Il est essentiel d'incorporer des mécanismes de recours opérationnels ou administratifs au dispositif des projets ou des programmes, de sorte que des mesures correctrices puissent être prises sans retard - par exemple, dans le cadre de la prestation de services de protection sociale ou d'alimentation scolaire.

Les progrès réalisés dans l'application du droit à l'alimentation au cours de la brève période qui s'est écoulée depuis l'adoption des directives indiquent clairement que, pour de nombreux pays, le droit à l'alimentation est là pour rester.

Quel est l'objectif de notre forum?

Notre forum démontrera, au moyen d'exemples concrets, comment le droit à l'alimentation peut contribuer à promouvoir la sécurité alimentaire pour tous. Il vise à encourager le partage des expériences et l'apprentissage. Plusieurs initiatives ont déjà été prises par différentes parties prenantes afin de promouvoir le droit à l'alimentation ou certaines de ses dimensions. Ce faisant, une expérience utile a été acquise et des progrès ont été accomplis, principalement dans le cadre de projets pilotes. Notre forum est la première tribune jamais organisée en vue d'un échange portant sur les expériences des différents pays et sur les enseignements tirés, qui pourront en outre être testés et validés entre parties prenantes à l'échelle internationale. Des échanges de ce type sont d'une importance fondamentale pour une problématique nouvelle comme celle de l'application du droit à l'alimentation. Ces échanges contribuent à identifier les domaines nécessitant un renforcement et ils confortent les options ayant fait leurs preuves. En outre, ils permettent de recueillir de nouvelles perceptions et de nouvelles idées à appliquer à l'avenir.

Notre forum offre donc une tribune pour la tenue d'un dialogue entre une multiplicité de parties prenantes. Au cours des négociations portant sur les directives relatives au droit à l'alimentation, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes ont joué un rôle de premier plan. Aujourd'hui, elles restent un élément moteur important pour la réalisation des objectifs du droit à l'alimentation et, dans un grand nombre de pays, l'appui qu'elles apportent en faveur du droit à l'alimentation en fait des partenaires de valeur du gouvernement. Notre forum vise à renforcer ce partenariat.

Le forum a également pour thème la connaissance. La connaissance est une ressource, un bien public mondial qui ne s'épuise pas à mesure qu'on l'utilise; au contraire, plus on échange les connaissances, plus on en renforce l'impact et la portée; et plus les connaissances sont confrontées à d'autres perceptions, plus elles se consolident, s'enrichissent et se prêtent à une utilisation concrète et pertinente.

Enfin, et c'est le plus important, notre forum a pour thème le renforcement et la poursuite de l'application du droit à l'alimentation. Il ne représente pas la fin, mais plutôt le début d'une nouvelle phase de mise en œuvre, mieux axée sur les activités déployées au niveau des pays, sur l'utilisation des connaissances, sur les instruments, sur les réseaux et sur les stratégies que l'on s'est attaché à élaborer jusqu'ici.

Excellences, Mesdames et Messieurs, chers collègues et amis: ce forum est votre forum. J'espère que vous pourrez procéder à des échanges nombreux et fructueux, tenir des discussions enrichissantes, forger des réseaux dynamiques et renforcer votre engagement à promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation.

II. RAPPORT FINAL DU RAPPORTEUR DU FORUM, MARC COHEN

Dans le présent rapport, Marc Cohen résume nombre des interventions importantes faites par les participants, lors des débats en plénière et des séances thématiques en panel. Il se livre aussi à quelques réflexions d'ordre général, en tant que Rapporteur du Forum.

Le Forum s'est déroulé sur fond de crise alimentaire, en raison de la flambée des prix des aliments, qui a balayé d'un coup quatre décennies de progrès accomplis dans la lutte contre la faim. On peut craindre, à juste titre, que la prévalence de la faim ait augmenté, peut-être même dans des proportions importantes, et qu'elle continue de le faire dans les prochaines années. Le droit à l'alimentation est donc devenu une question urgente et il est essentiel que nous comprenions pourquoi.



© FAO / Gabriele Zanoli

Approche du droit à l'alimentation

On peut se demander quelle est la valeur ajoutée du droit à une alimentation adéquate. En d'autres termes, comment les approches suivies pour promouvoir le droit à une alimentation adéquate peuvent-elles contribuer à résoudre ou à atténuer la crise alimentaire? N'est-il pas suffisant que les gouvernements investissent dans l'agriculture, le développement rural, ainsi que la sécurité alimentaire et la nutrition en milieu rural et urbain? Le droit à l'alimentation a une valeur ajoutée importante dans le domaine de la gouvernance: une bonne gouvernance consiste en effet à donner à la population les moyens voulus pour participer activement à la prise de décisions et à l'établissement de mécanismes de recours et d'imputabilité. Le droit à l'alimentation donne aussi de nouveaux éclairages sur les causes de l'insécurité alimentaire, au-delà des approvisionnements alimentaires inadéquats et du faible niveau des revenus, comme la discrimination et l'exclusion socioéconomique. Chacun a le droit à l'alimentation et ce droit est universel, comme tous les droits de l'homme. Les participants ont souligné que l'approche axée sur le droit à l'alimentation pour assurer la sécurité alimentaire donne la plus haute priorité à ceux qui souffrent de la faim, qui sont exposés à l'insécurité alimentaire ou qui sont vulnérables. Elle voit les populations comme des acteurs essayant de parvenir à la sécurité alimentaire et pas comme de simples objets visés par les politiques de développement. Les personnes souffrant de la faim, dont le nombre avoisine le milliard, ne sont plus le problème, mais une partie essentielle de la solution. Si cette approche se limitait à espérer que les gouvernements feront les bons choix, sans pression des populations et sans leur demander des comptes sur les progrès accomplis, nous aurions peut-être à attendre longtemps avant que la faim ne soit éliminée.

Les participants au Forum, qui représentaient les gouvernements, la société civile, les organisations internationales et le monde universitaire, ont tous exprimé leur ferme soutien aux travaux réalisés par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation. Ils ont notamment appelé l'attention sur la vaste gamme d'études, de rapports nationaux et d'outils méthodologiques produits par cette Unité,



y compris un programme de cours sur le droit à l'alimentation. La plupart de ces documents sont accessibles en multimédia et comprennent des manuels pratiques et des instruments qui peuvent être utilisés par les États Membres de la FAO, la société civile et d'autres parties intéressées. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a sans cesse souligné le rôle essentiel de sept principes de base – participation, imputabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, habilitation et état de droit – pour la réalisation du droit à l'alimentation.

Les participants ont estimé que l'Unité devait poursuivre ses travaux, en s'attachant par exemple, entre autres tâches importantes, à faciliter la mise en place d'un réseau des institutions pédagogiques et des établissements de formation s'occupant du droit à l'alimentation. L'Unité a aussi un rôle utile à jouer en matière de gestion des connaissances. Les participants ont instamment souligné que leurs représentants permanents auprès de la FAO devraient être informés des travaux importants réalisés par l'Unité pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation au niveau national, ainsi que des activités de la FAO.

De nombreux participants ont repris à leur compte les mots prononcés par Martin Nissen, de l'Ambassade de l'Allemagne à Paris, qui a joué un rôle important lors de la formulation des Directives sur le droit à l'alimentation: « *le droit à l'alimentation, ce n'est pas une question de théorie obscure ou de procédures hautement techniques, c'est plutôt un ensemble de solutions et d'actions pratiques et efficaces.* ».

Processus participatifs

Un thème qui est revenu souvent au cours du Forum est le rôle important de la société civile, qui encourage les gouvernements à agir, facilite l'habilitation des personnes vulnérables et soutient l'imputabilité. Nombre d'ONG s'occupant du droit à l'alimentation se sont concentrées sur les poursuites en justice ou sur le renforcement des institutions défendant les droits de l'homme à l'échelle nationale, mais elles ont aussi un rôle essentiel à jouer dans d'autres domaines. Lors du Forum, les représentants des gouvernements, mais aussi ceux de la société civile ont souligné la nécessité de processus participatifs et de vastes consultations avec une série de parties prenantes au moment d'établir des lois et des institutions de mise en œuvre du droit à l'alimentation.

Des échanges de vues nourris ont eu lieu sur l'expérience acquise par les pays lors de la mise en œuvre du droit à l'alimentation et de nombreux défis ont été identifiés à cette occasion. Des participants ont notamment fait remarquer que l'intégration du droit à l'alimentation dans les stratégies, politiques et plans formulés aux niveaux national et mondial restait un travail inachevé: le droit à l'alimentation est en effet trop souvent exclu des stratégies de réduction de la pauvreté. Les débats ont aussi porté sur les liens existant entre, d'une part, le commerce extérieur, les investissements et la production agricole et, de l'autre, le droit à l'alimentation. Parmi les autres défis identifiés, on peut citer la coordination interinstitutions, la cohérence des politiques et l'efficacité de l'aide.

Impulsion à l'échelle nationale

Il est très important qu'une forte impulsion soit donnée, au niveau national, pour promouvoir le droit à l'alimentation. Les exemples du Brésil, du Mozambique et du Guatemala montrent que l'impulsion présidentielle peut faire faire un bond en avant au droit à l'alimentation. Les parlements et les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont, eux aussi, un rôle important à

jouer. Quant aux parlements, leur rôle va bien au-delà de l'adoption des lois: ils doivent contrôler l'exécutif, faciliter la participation de la population à l'élaboration et à la mise en application des politiques et veiller à ce que le gouvernement rende compte de son action. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme doivent être indépendantes (comme prévu dans les Principes de Paris) et être en mesure de mener des enquêtes sans aide extérieure, faire office d'organe quasi-judiciaire et recommander des mesures correctives aux pouvoirs publics.

Il est essentiel d'adopter des lois, des politiques et des programmes pour faciliter la concrétisation du droit à l'alimentation. Leur mise en application, qui revêt une importance cruciale, doit être contrôlée de près pour veiller à ce qu'ils se conforment pleinement aux principes relatifs aux droits de l'homme. Il convient également d'analyser et de contrôler les budgets nationaux pour vérifier dans quelle mesure ils reflètent les priorités en matière de droit à l'alimentation et appuient la mise en œuvre de mesures et d'actions se rapportant au droit à l'alimentation.

Apprendre à partir des expériences acquises par les pays

Les cinq études de cas présentées illustrent concrètement l'expérience acquise par les pays²³⁹, donnant ainsi la possibilité de se familiariser avec des pratiques optimales, mais aussi de comprendre ce qui n'a pas marché, et pourquoi. Des informations complémentaires sur les expériences nationales ont été fournies par les décideurs et par les dirigeants de la société civile. Un exemple venu du Brésil était la stratégie Fome Zero (Faim zéro), qui intégrait une perspective favorisant le droit à l'alimentation et qui a contribué à réduire nettement la pauvreté. Le Gouvernement consacre plus de 6 milliards d'USD par an à l'une des principales composantes de la stratégie, à savoir le Programme d'allocations familiales (Bolsa Familia) qui verse de l'argent liquide aux familles pauvres.

La volonté politique du Gouvernement peut faire avancer les choses, surtout lorsqu'il existe, au sein de la société civile, un fort mouvement prônant la lutte contre la faim. On a vu le rôle important des médias au Guatemala et la nécessité de se concentrer sur le renforcement des capacités, au niveau des autorités locales. La décision notoire de la Cour suprême de l'Inde a étendu les programmes publics de distribution de vivres à des millions de personnes. Le mouvement indien pour le droit à l'alimentation a également réussi à faire promulguer la loi nationale de garantie de l'emploi, ce qui constitue un tournant important pour le pays. Il est apparu clairement que la mise en application et le suivi d'une décision de la cour exigent un travail considérable de collecte et de contrôle des données. Au Mozambique et en Ouganda, des efforts ont été déployés au niveau local pour intégrer le droit à l'alimentation dans la loi-cadre et l'appliquer de manière à améliorer les stratégies et politiques existantes de sécurité alimentaire et de nutrition. Ces efforts étaient l'aboutissement de vastes processus, auxquels étaient associées diverses parties prenantes.

On a également mis en évidence l'utilisation créative faite des Directives sur le droit à l'alimentation aux Philippines. Cette utilisation prend notamment les formes suivantes: évaluation détaillée des lois et institutions nationales, enquêtes effectuées pour recenser les groupes vulnérables et application d'indicateurs adaptés aux conditions locales pour contrôler la situation du droit à l'alimentation, y compris leur intégration dans les systèmes communautaires de suivi.

²³⁹ Les études de cas, qui se réfèrent au Brésil, au Guatemala, à l'Inde, au Mozambique et à l'Ouganda figurent dans la troisième partie de la présente publication.



Une jurisprudence qui commence à se dessiner

S'agissant de l'accès à la justice et de la législation, la jurisprudence sur le droit à l'alimentation commence à se dessiner. On a cité des cas en Afrique du Sud, en Suisse, au Népal, en Inde et, dans les années 60 et 70, aux États-Unis. Les mécanismes de recours, qui varient d'un pays à l'autre, selon les conditions nationales et la nature des systèmes juridiques, peuvent faire intervenir des organes judiciaires, quasi-judiciaires et administratifs. L'exemple de l'Inde illustre à quel point il est important de pouvoir présenter des contentieux d'intérêt public et de disposer d'un barreau défendant l'intérêt public²⁴⁰. C'est désormais le cas du Népal également, mais de tels mécanismes ne sont pas disponibles partout. Des lois-cadres sur le droit à l'alimentation sont en phase d'adoption ou d'examen au Brésil, au Guatemala, au Nicaragua, au Pérou, au Mozambique et en Ouganda. De son côté, l'Équateur vient d'adopter une nouvelle Constitution, qui prévoit explicitement que le droit à l'alimentation est justiciable. Pour les pays qui ont ratifié des traités internationaux comportant des clauses relatives au droit à l'alimentation, le droit à l'alimentation est alors incorporé automatiquement dans une loi nationale.

Les participants ont reconnu à quel point il importe de travailler à l'échelon infranational, y compris au niveau des districts; les autorités locales sont de plus en plus responsables de la mise en œuvre des politiques et doivent donc s'occuper de questions ayant trait au droit à l'alimentation. Il convient de développer et de renforcer les capacités locales des pouvoirs publics et des institutions locales. Celles-ci devraient disposer des moyens voulus pour contrôler l'application des mesures et la prestation des services publics.

Dans son discours d'ouverture, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a posé des questions provocatrices concernant les obligations des organisations internationales, notamment les institutions financières internationales et l'OMC, et des acteurs non étatiques. Une perspective soucieuse du droit à l'alimentation peut jouer un rôle très important lors des prochaines négociations internationales sur les changements climatiques et la reconduction de la Convention relative à l'aide alimentaire. Le dernier jour du Forum, les participants ont débattu la nécessité d'une stratégie mondiale sur le droit à l'alimentation et la question de la souveraineté alimentaire.

Renforcement des capacités pour tous

Lors de la séance consacrée au renforcement des capacités, des participants ont fait observer que les porteurs d'obligations, mais aussi les titulaires de droits, avaient besoin de renforcer nettement leurs capacités dans le domaine du droit à l'alimentation. Par exemple, les habitants de l'hémisphère Nord doivent être sensibilisés aux méthodes de développement axées sur les droits; les titulaires de droits doivent bien comprendre quels sont leurs droits et quelles sont les procédures à suivre pour les revendiquer; ils doivent aussi apprendre quelle est la démarche à suivre pour tenir les fonctionnaires pour comptables de leur action. Les porteurs d'obligations, y compris les avocats, les juges et les fonctionnaires doivent apprendre comment s'acquitter de leurs obligations respectives en matière de droit à l'alimentation. Une formation universitaire sur le droit à l'alimentation doit être proposée aux étudiants qui suivent régulièrement les cours, mais aussi aux fonctionnaires et aux représentants d'organisations de la société civile. La formation

240 L'avocat indien Colin Gonsalves, qui est le prototype du défenseur des questions d'intérêt public, a participé au Forum.

sur le droit à l'alimentation doit être déterminée par la demande et il faudra donc, par exemple, analyser avec soin les lacunes au niveau des capacités. Les établissements universitaires doivent absolument conserver leur indépendance, même lorsqu'ils dispensent une formation sur le droit à l'alimentation, en collaboration avec les pouvoirs publics. Au Brésil, l'enseignement à distance a permis de renforcer efficacement les capacités d'un large éventail de parties prenantes. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités au niveau national.

Information et évaluation

En ce qui concerne l'information et l'évaluation, des participants ont signalé que les processus participatifs et les consultations de haut niveau revêtaient une importance particulière. Les cadres juridiques, institutionnels et stratégiques doivent être évalués du point de vue du droit à l'alimentation. On ajoute ainsi de nouvelles dimensions aux évaluations plus traditionnelles de la sécurité alimentaire. À cet égard, l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a rédigé un manuel d'évaluation qui a déjà été utilisé aux Philippines, au Mozambique et au Bhoutan. Comme l'évaluation du droit à l'alimentation est un tout nouveau domaine d'activité, les connaissances concernant la conduite de telles évaluations sont en cours d'élaboration.

L'impératif d'un suivi efficace

Un suivi efficace est essentiel pour déterminer si des progrès sont accomplis et si les gouvernements remplissent bien leurs obligations. Dans cette optique, il faut absolument disposer de données désagrégées (différences homme-femme, urbain/rural, autochtone/non autochtone, etc.). Pour produire et analyser ces données, il faudra peut-être renforcer les capacités et adapter les critères aux besoins locaux. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a rédigé un manuel détaillé sur le suivi. Le FIAN et l'Université de Mannheim élaborent aussi des indicateurs sur le droit à l'alimentation dans le cadre du projet IBSA sur les indicateurs, les référentiels, le cadrage et l'évaluation. Les indicateurs doivent certes être simples, mais pas simplistes. Il est important de définir les données de référence afin d'établir les critères et les cibles qui seront utilisés pour contrôler les progrès. Dans chaque cas, il faudra préciser qui assure le suivi, quel est son objet et à quelle fin celui-ci est réalisé. Le suivi du droit à l'alimentation relève des autorités nationales, mais le travail peut être réalisé en partenariat avec la société civile. Idéalement, il faudrait l'intégrer à d'autres activités de suivi, comme le suivi de la pauvreté et des programmes. Les organisations de la société civile et les universités peuvent aussi assurer un suivi, pour demander au gouvernement de rendre compte de son action et pour obtenir des informations indépendantes. Par exemple, ce que l'on appelle les rapports parallèles, qui sont établis par des organisations non gouvernementales et présentés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, en même temps que les rapports des gouvernements, vont dans ce sens. Le Comité, qui a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, vérifie que les États parties respectent bien les obligations découlant de ce Pacte. Lorsqu'elles cherchent à réaliser les travaux interdisciplinaires nécessaires pour apporter leur contribution au droit à l'alimentation, les universités se heurtent à de nombreux obstacles d'ordre institutionnel et professionnel.

Lors de l'évaluation et du suivi du droit à l'alimentation, les approches qualitatives offrent des éclairages importants que l'on ne peut pas obtenir à l'aide de statistiques et elles devraient, en conséquence, compléter les approches quantitatives.



Stratégies adaptées en fonction du contexte

Les participants ont souligné que les stratégies de réalisation du droit à l'alimentation doivent être adaptées en fonction des circonstances et des opportunités nationales. Par exemple, une stratégie juridique peut être une solution valable dans un contexte particulier, tandis qu'ailleurs, l'approche la plus viable serait de privilégier les activités de sensibilisation politique et sociale. L'analyse du budget et les audits citoyens sont des outils précieux pour tenter d'obtenir que les gouvernements rendent compte de la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ici aussi, il faut des capacités et des ressources adéquates. La réalisation du droit à l'alimentation recouvre divers aspects économiques, dérivant d'un environnement porteur qui: i) élargit les possibilités de subsistance des populations; ii) comprend des lois et des politiques qui assurent l'accès des personnes vulnérables aux ressources; iii) offre des programmes qui renforcent la productivité agricole et les filets de sécurité ciblés.

Ce droit a aussi un aspect politique, qui englobe la démocratie, l'égalité, la dignité et la citoyenneté. Les participants ont souligné que les stratégies ne peuvent pas se concentrer uniquement sur le niveau national ou local, même s'ils reconnaissent que ces niveaux sont cruciaux pour le droit à l'alimentation. Il n'empêche que les règles du commerce international ont des retombées sur les droits des agriculteurs à mettre de côté et à réutiliser des semences, ainsi que sur les stratégies agricoles nationales. De nombreux pays en développement ont aussi une dette extérieure élevée. Les activités non réglementées des sociétés transnationales risquent aussi de fragiliser le droit à l'alimentation. Ces questions sont directement liées à la souveraineté alimentaire que réclament beaucoup d'organisations de la société civile et quelques gouvernements. Les participants ont également fait remarquer que les institutions internationales avaient des obligations à l'égard du droit à l'alimentation. En effet, si les activités contribuant aux changements climatiques sont concentrées dans les pays développés, leurs répercussions négatives sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation se font principalement sentir dans les pays en développement. « Ne pas nuire » est donc le principe de base, à la fois au niveau national et mondial.

Coordination des politiques

La coordination des politiques représente un défi de taille, en raison de la nature multisectorielle du droit à l'alimentation, ainsi que de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La mise en application du droit à l'alimentation exige la réalisation d'activités transversales dans plusieurs secteurs, à différents niveaux des pouvoirs publics, du niveau national à l'échelon local, et dans différents domaines relevant du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. Un organe de coordination peut être utile au sein du gouvernement central, mais il est également important que toutes les parties prenantes s'identifient dans la réalisation du droit à l'alimentation. L'harmonisation des efforts des institutions du système des Nations Unies et des organismes donateurs, conformément au principe d'unité d'action des Nations Unies et à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* peut jouer un rôle crucial d'appui. Un aspect fondamental de la coordination est la nécessité d'éviter les doubles emplois, de renforcer les synergies et d'aller au-delà des priorités et approches traditionnelles, de nature trop sectorielle.

La voie à suivre

Au cours de la séance plénière finale du Forum, les participants ont examiné la voie à suivre à l'avenir. Les participants ont fait observer que des expériences réussies de mise en œuvre du droit à l'alimentation ont eu lieu ces dernières années, même si, au niveau mondial, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, pour atteindre 923 millions d'individus en 2009. Les succès remportés offrent la possibilité d'apprendre à partir de l'expérience d'autres pays et de réaliser des progrès durables. Une approche de la sécurité alimentaire axée sur le droit à l'alimentation peut soutenir efficacement les efforts consentis pour réaliser le premier Objectif du Millénaire pour le développement, se rapportant à la réduction de la pauvreté et de la faim. Les questions de gouvernance, y compris les principes relatifs au droit à l'alimentation et, plus généralement, aux droits de l'homme, doivent être prises en considération lorsque l'on tente de faire face à la crise alimentaire mondiale. Cela signifie également qu'il faut tenir compte des droits des petits agriculteurs et des autres ruraux pauvres. Il est nécessaire de mettre l'accent sur l'augmentation de la production vivrière et les programmes de protection sociale, mais cela ne suffit pas. Une attention accrue doit être accordée au droit à l'alimentation dans les situations d'urgence et il faudra aussi tenir compte du fait que les questions émergentes, comme la flambée des prix des aliments, les biocarburants, les organismes génétiquement modifiés, les activités de spéculation, les semences brevetées et les changements climatiques, auront toutes un effet sur les efforts visant à réaliser le droit à l'alimentation. Ces facteurs viendront aggraver les problèmes structurels, comme la concentration de la propriété foncière, les évictions, la marginalisation, les expulsions et l'urbanisation portant à la concentration dans des bidonvilles. La pauvreté continue à coexister avec la croissance économique. Des organismes des Nations Unies, comme la FAO, ont un rôle crucial à jouer, dans la mesure où ils peuvent susciter une meilleure prise de conscience des options possibles, mais il convient de renforcer la collaboration dans tout le système des Nations Unies.

Acteurs de premier plan – le rôle de la FAO

Les participants ont identifié les acteurs qui jouent un rôle de premier plan dans la réalisation du droit à l'alimentation: les individus, les organisations non gouvernementales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la FAO, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et le présent Forum. Il a toutefois été proposé de créer un réseau plus vaste pour les activités de sensibilisation et de communication sur le droit à l'alimentation; en outre, les communications devront toujours être rédigées dans un langage clair, compréhensible pour les décideurs et les autres lecteurs profanes. On a reconnu que même si les stratégies internationales ont leur importance, c'est en premier lieu aux États qu'il incombe de mettre en œuvre le droit à l'alimentation sur leur territoire. Pour s'acquitter de cette tâche, il faut des capacités, des ressources, des initiatives gouvernementales et l'habilitation des personnes vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire. Dans ce domaine, les organes judiciaires et quasi-judiciaires peuvent jouer un rôle très important. Il convient de prêter plus d'attention aux effets des politiques sectorielles sur le droit à l'alimentation. De nombreux participants ont souligné le rôle important joué par la FAO, qui a soutenu les efforts déployés par les États membres pour réaliser le droit à l'alimentation – notamment au cours des dernières années – dans des domaines comme l'élaboration des lois et l'évaluation des politiques nationales en vigueur, du point de vue du droit à l'alimentation. Il a été souligné que la FAO peut aider à sensibiliser les gouvernements,



en expliquant à quel point l'approche axée sur le droit à l'alimentation est capable d'accélérer les progrès en matière de sécurité alimentaire. Cette question a des dimensions à la fois techniques et morales. Les participants ont encouragé la FAO à faire du droit à l'alimentation l'un de ses objectifs stratégiques, conjointement au processus de réforme, et ont instamment invité les donateurs à fournir des financements adéquats à la FAO, pour lui permettre de poursuivre ses activités sur le droit à l'alimentation. Il a été suggéré que le Fonds d'action espagnol pour les Objectifs du Millénaire pourrait jouer un rôle utile à cet égard.

Deux observations, pour conclure: tout d'abord, il faut absolument éviter d'adopter une approche uniformisée pour résoudre les problèmes au niveau national; il est en effet nécessaire d'adapter les outils du droit à l'alimentation, en fonction des circonstances spécifiques à chaque pays. Deuxièmement, ceux d'entre nous qui travaillent depuis longtemps à la FAO - comme membres du personnel, délégués ou porte-parole - auront noté que beaucoup de chemin a été parcouru depuis le milieu des années 90, lorsque le droit à l'alimentation n'était guère connu, sauf parmi quelques experts techniques. Pour reprendre l'expression utilisée par Barbara Ekwall, Chef de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation, dans les remarques liminaires qu'elle a faites le premier jour du Forum « *le droit à l'alimentation est là pour rester* ».





©FAO / Pietro Bartoleschi

***« Le droit à
l'alimentation
est là
pour rester »***

Le DVD “3 journées d’échange” est un court document audiovisuel contenant les points importants du Forum sur le droit à l’alimentation qui s’est tenu à la FAO du 1^{er} au 3 octobre 2008, ainsi que des extraits d’entretiens avec des experts et praticiens. Il permet ainsi à de nombreuses personnes intéressées de prendre part au débat et au partage d’expériences. Vous trouverez ce rapport audiovisuel ainsi que les documents de référence du Forum à l’adresse suivante :

www.fao.org/righttofood

La publication *Le droit à l'alimentation – Le temps d'agir* fait la synthèse de l'expérience pratique acquise et des enseignements tirés lors de la mise en application du droit à l'alimentation au niveau national, de 2006 à 2009, à partir des Directives sur le droit à l'alimentation. Elle offre une information riche sur le travail accompli au Brésil, au Guatemala, en Inde au Mozambique et en Ouganda, et elle présente également les principaux enjeux soulevés et les conclusions établies lors des trois journées d'échange du Forum sur le droit à l'alimentation en 2008.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier les Gouvernements de l'Allemagne, la Norvège, l'Espagne et des Pays-Bas pour leur soutien financier qui a rendu possible la publication du présent document.

